

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Thèse de Doctorat Sciences Juridiques

L'INDEMNITÉ DE RÉQUISITION

PAR

Auguste LINÉE

Juge d'Instruction à Gourdon (Lot)

Président : M. BERTHÉLEMY.

*Assesseurs : MM. FERNAND FAURE.
HITIER.*

Soutenance : Samedi 29 Juin 1918, à 4 h. 1/2



Thèse Paris.

BRIVE

IMPRIMERIE ROCHE

27, avenue de la Gare

1918

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Thèse de Doctorat Sciences Juridiques

L'INDEMNITÉ DE RÉQUISITION

PAR

Auguste LINÉE

Juge d'Instruction à Gourdon (Lot)

Président : M. BERTHÉLEMY.

Assesseurs : MM. FERNAND FAURE.
HITIER.

Soutenance : Mercredi 26 Juin 1918, à 4 h. 1/2



Thèse Paris

BRIVE

IMPRIMERIE ROCHE

27, avenue de la Gare

1918



UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- H. BERTHÉLEMY..... *La Justice et les Réquisitions militaires.*
Revue Politique et Parlementaire,
mai 1917.
- Notes dans le *Recueil Périodique de*
Dalloz, 1916-2-137.
- *La Réquisition des Hôtels pour le Service*
de santé militaire. Clermont-Ferrand,
Montlouis, 1917.
- *Précis de Droit administratif*, 8^e édition,
pages 396 et 573.
- DE BASTARD..... Rapport au Sénat. D. p. 77-4-56.
- L'INTENDANT BARATIER *Les Réquisitions en temps de guerre.*
- MARTIAL BERGERON... *Des Réquisitions militaires de marchan-*
dises et denrées. La loi des 8, 10, 11,
12 octobre 1916.
- GÉNÉRAL DE CISSEY... Exposé des motifs de la loi (*Journal*
Officiel, 15 avril 1876, page 2735.
- CHARLES CLARO..... Note R. P. Dalloz, 1916-2-177.
- AMBROISE COLIN..... *Les Réquisitions militaires et la Cour*
de Cassation (*Gazette des Tribunaux*,
5 avril 1917.
- C. CRETIN..... *Du Contentieux administratif et de la*
Jurisprudence du Conseil d'Etat en
matière de Réquisitions militaires.
- G. DESBATS..... *L'Evaluation des valeurs de Réquisitions,*
Pétone, 1917.
- DUCROQ..... *Cours de Droit administratif.*
- FERRAND..... *Des Réquisitions militaires*, Paris 1892-
1917.
- FOUGEIROL..... *Réquisitions militaires et maritimes*, 1916.
- PAUL GILLES..... *Etude sur les Réquisitions militaires de*

boissons ou autres denrées Gazette
des Tribunaux des 25 et 27 décembre
1916.

- GUELLE..... *Précis des droits de la Guerre.*
HAURIU..... *Précis de Droit administratif.*
HITIER H..... *Rapport pour l'Association nationale
d'expansion économique.*
LAFON et BONNECAZE. *Criterium de la valeur en matière de
Réquisitions militaires.* Bordeaux,
Cadoret, 1916.
LARNAUDE..... *De l'Indemnité dans les Réquisitions
militaires.* La Loi des 14 et 15 février
1917.
L. R..... *Note. Recueil P. P., 1916; -1-6.*
GÉNÉRAL LEWAL..... *Tactique des Ravitaillements.*
LOUIS MALNOURY..... *Les Réquisitions militaires dans l'état
actuel de la Législation et de la
Jurisprudence.*
H. MORGAND..... *Les Réquisitions militaires.*
BARON REILLE..... *Rapport à la Chambre des députés,
D. P. 77-4-53.*
-

INTRODUCTION

Quand j'ai choisi comme sujet de thèse l'examen de cette question de la détermination de la valeur en matière de réquisition militaire, c'était au début de la guerre et à l'occasion d'un petit procès que j'avais entendu plaider.

La faiblesse, la vanité et l'insuffisance des arguments invoqués par l'intendance à l'appui de sa demande, m'avaient fortement frappés, et je ne pouvais m'empêcher d'admirer la force, la clarté et la simplicité des raisonnements apportés par l'adversaire.

Au vu de cette seule petite affaire, j'ai pensé pouvoir faire aisément et sans déplacer un ouvrage convenable et court, une thèse très simple et où à défaut d'érudition, je pourrais fournir des arguments juridiques puisés aux seules sources du droit civil.

Mais la petite question des réquisitions, si peu connue au début de la guerre, et encore moins auparavant, a pris tout d'un coup une ampleur extraordinaire, et on comprendra aisément qu'il me soit impossible de la traiter ici dans toute son étendue.

Au début de la mobilisation, l'exaltation du sentiment patriotique fit que chaque citoyen fournit tout d'abord, sans même penser à récriminer, les prestations dont il était frappé et accepta sans difficulté et sans réclamation toute indemnité qu'on lui allouait.

On peut ajouter au surplus, qu'au commencement de la guerre, les marchandises étant partout en abondance, le ravitaillement de l'armée se fit très facilement et l'intendance se montra d'ailleurs généralement assez large dans l'octroi des indemnités de prestations.

Donc bien rares et assez minces, au début, furent les sacrifices demandés aux prestataires, qui même en cas de perte légère, ne crurent pas le plus souvent pouvoir ou devoir protester.

Mais la guerre durant, l'enthousiasme tomba et la réflexion vint : les marchandises se firent plus rares et plus chères et, par suite, le ravitaillement de l'armée plus difficile. L'Intendance se montra de moins en moins large et de plus en plus exigeante.

Sans doute beaucoup de prestataires continuèrent d'accepter généreusement et par patriotisme les sacrifices qu'on leur demandait, mais quelques-uns ne les subirent qu'en maugréant, soit parce qu'ils craignaient d'engager des procès contre l'Etat et de soutenir la lutte du pot de terre contre le pot de fer, soit même et simplement par crainte d'être, en protestant, taxés d'antipatriotisme.

D'aucuns cependant crurent devoir plaider : on le fit d'abord timidement et exceptionnellement, mais bientôt les réclamations se firent plus nombreuses et plus vives : et il faut bien reconnaître que certains abus et de mesquines tracasseries de l'Intendance ont contribué pour une large part à l'éclosion de pas mal de procès dont beaucoup auraient pu être évités avec un peu plus de doigté et de bonne volonté.

J'ai souvent remarqué qu'on pouvait obtenir des Français tous les sacrifices ; il suffit de savoir s'y prendre et d'y mettre les formes.

Quoi qu'il en soit, il est juste d'adresser les plus sincères félicitations aux nombreux prestataires qui, par un sentiment patriotique élevé, ont cru devoir accepter purement et simplement les sacrifices que l'Etat leur a demandés pour la défense nationale : il est même permis de regretter que cette acceptation de sacrifices ainsi demandés n'ait pas été unanime. Mais on ne saurait blâmer ceux qui n'ont pas cru devoir suivre cet exemple et qui ont protesté contre des indemnités qu'ils estimaient inférieures à la valeur de la prestation qu'ils avaient fournie. En agissant ainsi, ils n'ont fait

qu'user d'une faculté que la loi leur reconnaît et on ne peut taxer d'incivisme un citoyen pour avoir exercé pendant la guerre un droit formellement inscrit dans un texte élaboré aussi bien pour le temps de guerre que pour le temps de paix.

Je disais donc que les procès rares au commencement de la guerre ne tardèrent pas à surgir de toutes parts et en grand nombre ; à tel point qu'à l'heure actuelle, fin 1917, on peut affirmer sans crainte d'être démenti, qu'il n'est pas un seul tribunal de France et *a fortiori* pas une seule Cour d'appel qui n'ait été saisi à plusieurs reprises de cette question des réquisitions et appelé ainsi à trancher les difficultés auxquelles elles donnent lieu.

Comme on pouvait s'y attendre, ces nombreux procès, d'espèces d'ailleurs fort variées, portés devant des centaines de tribunaux différents, aboutirent à des solutions diverses, parfois étranges et souvent contradictoires.

Et pourtant la question à résoudre est d'une extrême simplicité. M. Ambroise Colin a même pu dire que ce n'était qu'une équation d'algèbre à une seule inconnue.

Au surplus, donnons tout de suite le texte qu'il s'agit d'interpréter : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur. Art. 2 de la loi du 3 juillet 1877. » Que faut-il entendre par valeur ? Voilà l'*x* de l'équation ?

Là dessus nous trouvons en jurisprudence, comme en doctrine, plusieurs systèmes qui peuvent, selon nous, se ramener à quatre. Ces quatre systèmes, nous allons pour le moment nous contenter de les indiquer, nous réservant d'y revenir par la suite au fur et à mesure que les développements l'exigeront.

1^o Le premier système est celui du cours commercial ou système de remplacement, car ces deux n'en font qu'un seul en réalité comme nous le verrons. La valeur d'une chose, c'est ce qu'on peut la vendre ou l'acheter sur les foires ou marchés des environs. Tel est le critérium de la valeur d'après ce système,

2° Le système du prix de revient où la valeur d'une chose ne serait pas ce qu'on pourrait la vendre ou l'acheter, mais ce qu'elle aurait coûté ou ce que le prestataire aurait déboursé pour la faire entrer dans son patrimoine.

3° Le troisième système est celui de la valeur normale ou des « moyennes ». Ici la valeur d'une chose ne serait pas ce qu'on pourrait la vendre, ni ce qu'elle a pu coûter, mais le prix qu'elle aurait eu s'il n'y avait pas eu la guerre.

4° Enfin le quatrième système serait celui de la réquisition-impôt. La réquisition ne serait qu'une contribution de guerre.

Tels sont les quatre systèmes principaux qui ont été consacrés par la jurisprudence d'une manière plus ou moins formelle et défendus par des juristes plus ou moins éminents. On s'attendait à ce que la Cour de cassation saisie à son tour de la difficulté vint fixer la jurisprudence si flottante et mettre fin à l'incertitude en disant le dernier mot. Mais la Cour suprême, dans un arrêt sur lequel nous reviendrons bientôt, n'a pas tranché le débat qui reste entier ainsi que le doute que nous aurions voulu lui voir dissiper.

Très certainement le législateur de 1877 serait bien étonné s'il lui était donné de voir tous les divers systèmes, toutes les différentes théories émis pour essayer d'expliquer une loi qui lui a paru être intelligible à tout le monde, même aux magistrats, et partant n'avoir pas besoin d'explication. « Que de choses on me fait dire auxquelles j'en n'ai pas pensé », s'écrierait-il après avoir lu les savantes dissertations de MM. Larnaude, Ambroise Colin, Olivier Martin, Claro et d'autres.

Oui, le législateur de 1877 a voulu être compris de tous ; écoutons le baron Reille, rapporteur de la loi à la Chambre des députés :

« La mission du législateur, dit-il, est en pareil cas (celui qui nous occupe) de rendre aussi claires et aussi complètes que possible les dispositions qu'il édicte, d'en bien faire connaître à chacun l'esprit, le sens et la valeur. »

Nous sommes donc en présence d'une loi claire, d'une loi

simple, d'une loi complète (du moins pour le temps où elle fut faite) qui a d'ailleurs été votée sans discussion ou à peu près, et presque à l'unanimité, ce qui rend plus inadmissible encore ces théories subtiles et ingénieuses des auteurs et plus extraordinaire cette contradiction dans la jurisprudence.

On se demande comment des esprits également sains, droits et cultivés, s'appuyant sur un même texte et des principes identiques, aient pu aboutir à des solutions différentes et quelquefois diamétralement opposées.

La réponse est assez difficile à trouver. La loi de 1877 a été faite par un législateur qui était encore sous l'impression de la malheureuse guerre de 1870, dont la France s'était déjà presque relevée ; ce législateur, en pensant aux guerres futures, les comparait tout naturellement à celle qu'il venait de voir et de subir et il légiféra en conséquence : *Nil volitum quin præcognitum*. Mais que les temps ont changé et que la guerre actuelle est loin de la guerre de 1870.

Parfaite et complète pour le temps où elle fut faite, la loi de 1877 ne l'était plus en 1914.

Cette imperfection de la loi, qui jusqu'ici faute d'application ne s'était point encore manifestée, est apparue depuis la guerre, avec une force et une évidence de plus en plus grande au fur et à mesure que naissaient les difficultés d'interprétation auxquelles elle donnait lieu.

En fait comme en droit, la guerre nous a tous surpris et trouvés dans un état de complète impréparation.

N'ayant rien prévu ou à peu près, il a fallu, avec le peu que nous avions, organiser tout un état de choses nouveau. Le législateur est allé au plus pressé et a dû faire hâtivement une foule de lois nouvelles et de circonstances, dont l'urgence et la nécessité s'imposaient le plus impérieusement à lui, mais il a laissé subsister telle quelle la vieille loi de 1877 dont il ne soupçonnait même pas les lacunes. Quand ces lacunes de la loi lui apparurent, le législateur, ou ne put pas ou ne voulut pas intervenir, de sorte qu'il fallut tant bien que mal s'en accommoder, malgré son insuf-

fisance. C'est alors que sont nés ces systèmes divergents, ces opinions contraires.

D'aucuns poussés par un sentiment de probité juridique très raisonnable ont voulu voir dans la loi simplement ce qui y était et se sont montrés les esclaves de la lettre.

D'autres mus par des considérations d'ordre public et de défense nationale bien louables en elles-mêmes, ont cherché dans la loi moins ce qui y était que ce qui aurait du y être.

D'autres enfin en ont complètement dénaturé et le texte et l'esprit; ils ont couché la loi de 1877 sur le lit de Procuste, ils l'ont allongée ou diminuée, élargie ou rétrécie à leur fantaisie et pour les besoins de leur thèse ou des prétendus intérêts du trésor.

On est allé très loin dans cette voie. N'a-t-on pas osé soutenir que les divers rapporteurs, ministres ou commissaires du gouvernement qui avaient ou proposé, ou élaboré, ou soutenu cette loi devant les Chambres ne savaient pas très bien ce qu'ils voulaient dire ou faire, qu'ils n'étaient pas très bien fixés sur le sens précis de la loi qu'ils avaient mission de discuter, d'expliquer et de faire comprendre à leurs collègues.

Mais où irions-nous avec de tels procédés d'interprétation, et quel est l'article du Code qui pourrait tenir debout si de pareils moyens d'exégèse venaient à prévaloir à l'Ecole comme devant les Tribunaux.

Une loi imparfaite et insuffisante n'en est pas moins une loi qu'on doit appliquer strictement, même dans ses imperfections et ses lacunes jusqu'à ce que le législateur l'ait corrigée et complétée.

PREMIÈRE PARTIE

Nature juridique de la Réquisition

« Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur », nous dit la loi du 3 juillet 1877, art. 2.

A première vue deux idées se dégagent de ce texte et deux questions se posent tout naturellement à l'esprit en le lisant.

1° Quel est l'acte juridique qui est à la base de la prestation, ou si l'on veut quelle est la nature de l'opération qui a lieu entre le particulier requis et l'Etat requérant ? 2° Qu'est-ce que la valeur et comment peut-on arriver à la déterminer ? Ainsi donc « réquisition et valeur », telles sont les deux théories juridiques qui découlent de notre texte et que nous avons à développer pour en expliquer le sens.

La loi n'a pas dit ce qu'elle entendait par la réquisition militaire. La loi est avant tout une œuvre pratique et positive et il n'est pas étonnant que nous n'y trouvions pas la définition théorique de l'institution qui nous intéresse.

Toutefois, si la loi n'a pas dit expressément ce que c'était que la réquisition militaire, elle nous a fait comprendre très clairement ce qu'elle doit être dans l'article 1 quand elle détermine l'époque à partir de laquelle commence l'obligation de fournir des prestations. En nous basant sur cet article 1 on peut hasarder pour les réquisitions militaires la définition suivante :

« Le droit pour l'autorité militaire d'exiger des habitants d'un pays des prestations en nature nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée en temps de guerre, de manœuvre ou de mobilisation »,

Il ne s'agit ici, bien entendu, que des réquisitions faites à l'intérieur du territoire : je ne m'occuperai pas des réquisitions faites en pays ennemi sur un territoire occupé, la loi du 3 juillet 1877 ne paraît pas les avoir prévues, ni *a fortiori* réglementées.

Je note tout d'abord que seules les prestations en nature peuvent être requises ; cela résulte évidemment de l'art. 5 où sont énumérés tous les genres de services, fournitures et objets que l'autorité militaire est en droit de réquisitionner.

Cela résulte d'ailleurs du règlement sur le service des armées en campagne (décret du 26 octobre 1883, art. 104) qui porte que dans aucun cas une contribution en argent ne peut être imposée à aucun territoire français, allié ou neutre.

Cela découle, en outre, implicitement de notre art. 2 lui-même. Puisque toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, il faut bien que les prestations requises soient autre chose que de l'argent, puisque c'est avec de l'argent qu'on doit les indemniser.

Je note ensuite que la réquisition ne s'exerce pas seulement en temps de guerre, mais aussi en temps de paix, en cas de mobilisation totale ou partielle de l'armée, de rassemblements de troupes pour les grandes manœuvres notamment.

Il n'y a donc qu'une loi pour réglementer les réquisitions militaires et celles-ci obéissent aux mêmes règles fondamentales, aux mêmes principes communs, quel que soit le temps où elles sont faites.

Je cite d'ailleurs textuellement le rapport du baron Reille : « La Commission de la Chambre des Députés avait d'abord pensé qu'il pouvait être préférable de créer, par des dispositions séparées, une loi pour le temps de paix et une loi pour le temps de guerre, de manière à distinguer complètement les pouvoirs de l'autorité militaire, l'étendue des réquisitions, les modes de procéder dans chacun de ces cas ; cette distinction existe dans la loi allemande, mais l'examen attentif de cette législation nous amène à la conviction qu'il

vaut mieux poser dans la loi des principes communs, sauf à en restreindre l'application dans certaines conditions déterminées ».

Et la conclusion de ce qui précède, je la trouve dans le passage que j'extrais du rapport de M. Bastard, au Sénat : « Le mode d'exécution des réquisitions ainsi que le paiement des indemnités doivent donc évidemment s'effectuer en tous temps dans les mêmes conditions et d'après les mêmes règles. »

J'observe, en outre, que la réquisition n'est qu'un moyen subsidiaire qui ne doit être employé qu'en cas d'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement quand on ne peut pas faire autrement. L'article 1 le dit expressément et après lui le Ministre de la Guerre, l'interprète certainement le plus autorisé de cette loi d'exception, le dit dans les circulaires récentes auxquelles je me contente de renvoyer (Circulaires ministérielles des 15 octobre 1914, 9 septembre 1915, 28 octobre 1915).

Donc c'est la loi elle-même qui le dit et le Ministre de la Guerre n'a fait que se conformer à l'esprit et au texte de la loi quand il a recommandé à l'Intendance de se procurer autant que possible tout ce dont elle a besoin pour ravitailler l'armée comme un acheteur ordinaire.

En conséquence, l'Etat doit d'abord se présenter comme un simple particulier, soit sur les foires et marchés, soit au domicile des citoyens pour leur demander leurs services ou leurs denrées dont il a besoin.

Ce n'est qu'en cas de refus de ces derniers de consentir une vente ou un service amiablement et en cas d'impossibilité pour l'Intendance de se fournir ailleurs et autrement les objets et denrées nécessaires qu'elle peut exiger la prestation ou plus exactement exercer le droit de réquisition.

La réquisition n'a donc pas été inventée pour que l'Etat puisse se procurer à bas prix les choses nécessaires, puisque, avant de requérir, l'Intendance doit préalablement essayer de traiter de gré à gré avec les fournisseurs, ce qui implique évidemment pour l'Intendance le pouvoir et l'obli-

gation d'offrir à ces fournisseurs les prix-courants que tout autre devait offrir en sollicitant les mêmes denrées ou les mêmes services. Le but de la réquisition ? C'est de procurer à l'Etat promptement et sûrement, et de préférence à d'autres, les denrées et services dont il a besoin pour l'armée, mais non de les lui assurer à meilleur marché. L'Etat a un droit de préférence à l'obtention des choses, mais à la condition d'en donner le même prix.

Ces trois remarques préliminaires ont leur importance ; elles jettent sur le débat une lumière qui n'a peut-être pas été assez bien vue et qui éclaire singulièrement le sens de la loi tout entière et principalement l'art. 2 pour la détermination de la valeur dont nous parlerons bientôt.

Mais ceci dit, voyons ce qui se passe en cas de réquisition entre l'Etat requérant et le prestataire requis ?

L'opération diffère suivant qu'il s'agit de la réquisition de services ou de la réquisition de denrées. Je n'ai qu'un mot à dire sur ces prestations de services personnels et je le dis tout de suite pour n'avoir plus à y revenir.

Ces services sont de véritables corvées qui portent atteinte à la liberté individuelle et à la liberté du travail, mais nullement au droit de propriété avec lequel ils n'ont aucune espèce de rapport.

La loi de 1877 en tant qu'elle vise des prestations de services personnels n'a donc aucune ressemblance ni aucun point de contact, ni avec la loi du 5 mai 1841 ni avec aucune autre que je connaisse.

Si l'on voulait chercher à ces services un antécédent ou plutôt une analogie juridique, peut-être la trouverait-on dans le paragraphe 12 de l'art. 475 du Code pénal qui punit d'amende ceux qui, le pouvant, refusent des travaux, services ou secours quand ils ont été légalement requis en cas d'accident, tumulte, naufrage, inondation, incendie, brigandage, pillage, etc.

La guerre, surtout la guerre actuelle, n'est-elle pas la réunion de toutes ces calamités publiques à la fois et contre lesquelles il est du devoir de chacun de payer de sa per-

sonne et de lutter de toutes ses forces? Je remarque au surplus, en passant, que pour ces réquisitions prévues par le Code pénal, il n'est pas stipulé positivement d'indemnité, mais que rien ne s'opposerait, au contraire, à ce que les services requis fussent taxés équitablement par le magistrat requérant.

Mais ceci dit, je reviens à la réquisition de denrées, qui est de beaucoup la plus importante.

Quelle est la nature de l'opération qui se passe entre le propriétaire et l'Etat et à quoi peut-elle se ramener?

1° Le propriétaire est privé malgré lui soit de la propriété, soit de la jouissance de la chose qui lui appartenait et dont il ne peut plus disposer.

2° L'Etat s'empare de la chose requise, s'en sert ou se l'approprie pour l'affecter aux besoins de l'armée.

3° En échange l'Etat remet au propriétaire requis un reçu ou bon à l'aide duquel il pourra se faire payer la marchandise réquisitionnée.

Peut-on faire rentrer cette opération dans un cadre juridique déjà existant? ou bien est-ce une institution spéciale exceptionnelle qui n'emprunte pas ailleurs et se suffit à elle-même?

Ici nous nous trouvons en présence de cinq opinions. L'une des plus séduisantes est celle qui a été soutenue par l'éminent et très distingué juriste qu'est M. Sarrut, aujourd'hui premier président de la Cour de cassation.

Quand l'arrêt de la Cour de Nantes, dont nous parlerons plus loin, fut déféré à la Cour suprême, M. Sarrut y était alors procureur général et il y prit, à cette occasion comme organe du ministère public, chargé des intérêts de l'Etat des réquisitions où il exposa son opinion. Je la résume : La réquisition est une variété de dommages de guerre et les dommages de guerre n'ont été considérés jusqu'à nos jours que comme des cas fortuits ou de force majeure dont l'Etat ni personne n'avait à répondre. Dès lors la loi de 1877 doit être interprétée à la lumière historique de cette vieille théorie. L'idée de la réparation intégrale des dommages de

guerre est toute récente et le législateur de 1877 qui ne la soupçonnait même pas n'a pas pu vouloir concéder au prestataire autre chose qu'une faveur. *Or favores, odia restringi convenit.* Donc l'indemnité de réquisition doit être réduite.

Selon une autre opinion, la réquisition serait un impôt à la charge des prestataires obligés de concourir à la défense nationale en fournissant leurs denrées comme d'autres fournissent leur temps, sacrifient leur situation et leur vie.

D'après cette théorie, l'Etat et la loi reconnaissent aux personnes ainsi atteintes dans leurs biens par suite des nécessités de la Défense nationale un certain droit à la réparation. Mais ici, l'Etat accorde une compensation, une allocation tout comme il accorde une pension ou des secours aux blessés de la guerre qui ont été atteints dans leur personne ou aux ayant cause de ceux qui ont été tués.

Pour d'autres, la loi du 3 juillet 1877 est une loi exceptionnelle et exorbitante du droit commun. Elle reposerait sur ce principe que *Salus patriæ suprema lex est.* La Patrie en danger emploie tout ce qu'elle a : hommes et choses pour assurer son salut et son indépendance.

Pour ceux-là la réquisition est un acte de puissance publique, accompli tout au profit de l'Etat dont il y a lieu avant tout et principalement de s'intéresser dans les circonstances malheureuses où il a à faire face à l'envahisseur : L'Etat a ici un *jus singulare*. Cette opinion a été très brillamment exposée et défendue par M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, dans une dissertation remarquable et pleine d'érudition qui a été publiée dans le journal *La Loi* des 14 et 15 février 1917.

D'après ce système, la loi et l'Etat reconnaîtraient au prestataire un droit à une certaine réparation ; mais cette réparation pourrait n'être ni complète, ni parfaite et exposer le cas échéant le prestataire à subir un sacrifice qu'il devrait d'ailleurs accepter avec joie et générosité.

Selon d'autres, cette loi de 1877 emprunte ses principes à une autre loi plus ancienne et qui date du 3 mai 1841,

Sans doute la loi de 1877 se suffit à elle-même ; mais si le besoin est pour la mieux comprendre et la mieux interpréter il faut rapprocher ces deux lois qui sont sœurs. Pour ceux-là la loi de 1877 aurait réglementé les expropriations mobilières pour cause de nécessité publique comme la loi de 1841 a réglementé les expropriations immobilières pour cause d'utilité publique.

D'après cette théorie, la réquisition ne serait donc qu'une expropriation mobilière dont l'indemnité serait fixée par le tribunal au lieu d'être arbitrée par un jury.

Mais, quoique déterminée par des juridictions différentes, cette indemnité n'en devrait pas moins être évaluée d'après les mêmes principes et sur les mêmes bases d'appréciation. Selon d'autres enfin la réquisition n'est qu'un contrat de vente ou de louage suivant qu'elle porte sur la propriété ou seulement sur l'usage de la chose requise. Et si on leur objecte qu'il ne peut être question ici d'un contrat parfait, puisqu'il y manque le consentement du prestataire, ils répondent qu'il y a des ventes forcées où le consentement du vendeur fait défaut et qu'en tous cas, si la réquisition n'est pas un contrat ordinaire de droit commun, elle constitue un quasi contrat évidemment synallagmatique, commutatif et à titre onéreux, au sens des art. 1102, 1104 et 1106 du Code civil.

La réquisition est-elle un dommage de guerre, ou un impôt, ou une expropriation mobilière, ou un contrat ou quasi contrat, ou un acte de puissance publique ?

La question a de l'intérêt, car suivant que l'on considère la réquisition de telle ou telle façon, on appréciera différemment le mode d'indemnité qui devra être alloué au prestataire. On ne dédommagera pas de la même manière le particulier dont on aura requis les services ou les denrées, si ces réquisitions de services ou denrées constituent un dû, une contribution ou une vente ou cession forcée, ou un cas fortuit ou de force majeure, ou un fait du prince.

La réquisition est-elle un acte de puissance publique. Je réponds incontestablement oui et, là-dessus, tout le monde paraît d'accord.

Pour M. Olivier Martin, la réquisition est un acte de puissance publique, comme le lever des armées et de percevoir l'impôt. (Sirey, 1916-2-49).

M. Hauriou, dans son *Précis de Droit administratif*, s'exprime ainsi : « La vérité est que les réquisitions militaires représentent dans sa pureté le type de l'opération de puissance publique. L'administration prend et exige ce qu'il lui faut, sauf à accorder ensuite une indemnité ».

M. Larnaude : « La réquisition est un acte autoritaire de l'Etat et une institution de salut public où l'Etat n'est pas et ne peut pas être traité comme un simple particulier ».

M. Ambroise Colin dit aussi que « la nature juridique de la réquisition paraît clairement » et la qualifie après M. Hauriou et l'arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation (6 mars 1917) d'acte de puissance publique.

M. Berthélemy ne pense pas autrement non plus que les autres auteurs qui ont traité de la question.

Il n'est donc pas utile d'insister sur ce point ; mais où l'on n'est plus d'accord, c'est lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les conséquences juridiques de cet acte d'autorité.

Ici nous avons à nous poser cinq points d'interrogation.

1° La réquisition peut-elle être considérée comme un véritable dommage de guerre, un cas fortuit ou de force majeure, opinion de M. Sarrut ?

2° Ou bien l'acte d'autorité qu'est la réquisition doit-il aboutir à un impôt, comme le prétend M. Olivier Martin ?

3° L'acte d'autorité qu'est la réquisition fait-il naître entre l'Etat requérant et le prestataire un contrat administratif d'une nature *sui generis*, avec au profit du premier des droits spéciaux et des obligations diminuées et à l'encontre du second des charges particulières et des droits restreints, système Larnaude ?

4° La réquisition ne constitue-t-elle pas au contraire un contrat ou quasi-contrat de droit commun avec pour les deux parties contractantes ou intéressées des droits égaux et des obligations réciproques ?

5° Enfin peut on admettre que la réquisition soit une véritable expropriation mobilière pour cause d'intérêt public et de même nature juridique que l'expropriation immobilière pour cause d'utilité publique, dont elle emprunte les principes fondamentaux et suit les règles générales posées par la loi du 3 mai 1841 ?

La réquisition est-elle un véritable dommage de guerre ? Sans doute la réquisition est une conséquence de la guerre même lorsqu'elle est faite en temps de paix, puisque même alors elle a pour but de pourvoir aux besoins de l'armée dont la raison d'être est dans la guerre ou à faire, ou à préparer ou à éviter. Mais je ne pense pas que le législateur de 1877 pas plus que celui de 1914 ait entendu assimiler la réquisition à un dommage de guerre proprement dit ou *vice-versa*.

Cette assimilation me paraît impossible. Les dommages de guerre, cas fortuits ou de force majeure, doivent être comme tels, exceptionnels, nous dit M. Louis Roland dans *Le Parlement et l'Opinion*, septembre 1915, page 11.

Ce sont ceux qui résultent directement et immédiatement soit des opérations d'attaque ou de défense dans la zone de combat, soit de l'activité de l'ennemi partout où celle-ci se manifeste. Mais réquisitionner un porc chez un paysan du Périgord ou une tonne de sucre chez un commerçant nantais, n'a rien de martial à mon avis et les réquisitions faites à l'intérieur du territoire ne me paraissent pas pouvoir être considérés comme des dommages de guerre.

Mais j'admets pour un instant que la réquisition puisse être à la rigueur considérée comme un dommage de guerre éloigné et indirect, mais un dommage de guerre tout de même ; faut-il en conclure pour cela que l'indemnité y afférente en doive être réduite ? Pas du tout.

Et tout d'abord l'idée de la réparation intégrale des dommages de guerre n'est pas d'invention récente et n'a pas été découverte en 1910 seulement par M. Louis Marin. Certes, on ne saurait trop féliciter M. Louis Marin d'avoir pour ainsi dire prévu et pressenti la guerre actuelle, quand il a déposé en 1910 sur le bureau de la Chambre des députés sa

proposition de loi sur la réparation des dommages de guerre, mais M. Louis Marin n'a fait que rééditer une loi des 16-24 août 1793 de la Convention qui reconnaissait aux personnes atteintes dans leurs biens, par suite de l'invasion ou des nécessités de la défense commune, un droit à réparation intégrale. Je sais bien que cette loi est restée lettre morte, mais rien ne nous permet d'affirmer que le législateur de 1877 ne la connaissait pas et ne s'en est pas inspiré pour la confection de la loi sur les réquisitions.

Je vais plus loin ; le législateur de 1877 a peut-être bien en effet considéré les réquisitions comme des dommages indirects de la guerre et en accordant aux prestataires une réparation intégrale, il a ouvert la voie au législateur actuel, qui n'a plus qu'à parfaire l'œuvre commencée en consacrant la réparation intégrale pour tous des dommages de guerre, qu'ils soient directs ou indirects, éloignés ou immédiats.

Ainsi l'idée de la réparation intégrale des dommages de guerre conçue en 1793 dans la Convention, aurait reçu un commencement de réalisation en 1877 et deviendrait complète lorsque le législateur moderne aura voté la proposition de loi dont la discussion se poursuit encore en ce moment devant lui. Beaucoup d'institutions juridiques ont eu une évolution semblable et ne sont arrivées que par étapes plus ou moins longues à leur complet développement. En tous cas, si la réquisition pouvait être considérée comme un dommage de guerre, c'était une raison de plus, en présence des tendances libérales de notre législateur actuel en cette matière, pour M. le Procureur général de requérir et pour la Cour de cassation d'accorder au prestataire une plus large indemnité au lieu de vouloir la réduire comme ils l'ont fait.

Quoi qu'il en soit, il ne me paraît pas possible de soutenir que le législateur de 1877, en accordant une indemnité au prestataire, n'a pas pu vouloir lui concéder autre chose qu'une faveur. Une faveur, c'est le contraire d'un droit et la loi dit formellement que « toutes les prestations donnent *droit* à des indemnités représentatives de leur valeur.

Je ne partage donc pas l'opinion de M. Sarrut, qui sera sans doute quelque peu surpris mais nullement choqué de mon humble critique.

J'en dirai autant de M. Larnaude, l'honorable doyen de la Faculté de droit de Paris, que je prends à partie un peu plus loin. Si j'ai osé approfondir de ces deux puissances les plus imposantes de ces temps-ci, c'est que j'ai une très grande idée et de la noblesse de leur caractère et du bien fondé de mon système. Et puis MM. Sarrut et Larnaude sont de taille à se défendre.

La réquisition est-elle un impôt ?

Il n'est pas douteux que les réquisitions militaires prises dans leur ensemble et considérées dans leur généralité se résoudront en définitive par des impôts qui retomberont sur la masse des citoyens.

Il est bien évident que toutes les indemnités qui se chiffrent déjà par des centaines de millions et qui atteindront peut-être plusieurs milliards, il est bien évident, dis-je, que ces indemnités accordées aux prestataires en paiement des denrées ou services requis ne pourront pas rester en dernière analyse à la charge de l'Etat. L'Etat en a fait l'avance, mais il sera bien obligé de récupérer ce qu'il aura ainsi déboursé au moyen de contributions qu'il réclamera à chaque citoyen suivant ses facultés.

Le prestataire déjà nanti de son indemnité en paiera sa part comme les autres, mais pas plus que les autres.

Que la réquisition ainsi considérée constitue une charge publique, personne ne le conteste, et c'est à cette idée générale et abstraite que le rapporteur de la loi, à la Chambre des Députés, a fait appel, quand il a dit que la loi devait « assurer au citoyen requis la rémunération de ce qu'il a fourni afin que les charges sociales entraînées par la défense de la Patrie soient également réparties entre tous. »

Ce qui veut dire que si la loi accorde une indemnité au protestataire, c'est pour que la prestation ne reste pas à sa charge et ne soit pas un impôt pour lui seul, ni en partie, ni en totalité, puisqu'elle doit être répartie entre tous.

Mais cette réserve faite, peut-on considérer la prestation comme un impôt ?

A M. Ambroise Colin (journal *Le Droit*, 5 avril 1917) cette théorie paraît tout à-fait vraisemblable ; après avoir rappelé ce qu'était la réquisition aux termes des décrets de la Convention nationale des 16, 23, 24 août 1793, l'éminent conseiller à la Cour de cassation dit que cette institution de la période révolutionnaire et dont la loi de 1877 n'a été que la suite naturelle et logique, constitue une charge ou mieux un service, et il ajoute : « Certains jugements ont donc pu dire que la réquisition militaire était une variété d'impôt.... » Pour M. Colin, cette théorie est donc tout-à-fait soutenable, mais... il ne la soutient pas et nous verrons plus tard le système qu'il préfère défendre. C'est celui du prix de revient qui n'est d'ailleurs pas incompatible avec le système de la réquisition-impôt.

M. Larnaude (journal *La Loi* des 14 et 15 février 1917) se range lui aussi à l'idée de sacrifice personnel du prestataire, l'indemnité ne doit pas être totale. Le savant doyen ne dit pas que la réquisition doive être considérée comme un impôt, mais il le laisse suffisamment comprendre en affirmant que l'Etat a dans les temps de crise et certaines circonstances déterminées un *jus singulare*, des droits spéciaux qui n'obéissent pas aux lois ordinaires réglant les rapports des individus entre eux. Nous reviendrons tout-à-l'heure sur ce droit exorbitant de l'Etat et ses conséquences.

Pour M. Olivier Martin, la chose n'est pas douteuse, la réquisition est bien un impôt. Après une longue exposition de principes, le professeur de la Faculté de Rennes fait l'historique sommaire de la réquisition qu'il termine en disant : « C'est là, non une simple modalité d'acquisition, mais une opération de puissance publique, comme le droit de lever des armées, comme le droit de percevoir l'impôt. « Et la preuve, conclut-il, que la réquisition est un impôt, c'est qu'elle l'a été dans notre ancien droit, c'est qu'elle l'est encore en droit actuel pour certaines prestations (exception de l'art. 15 de la loi du 3 juillet 1877) c'est que la loi qualifie

de *prestations* les services ou fournitures requis et de *prestataires* les individus réquisitionnés, mots qui éveillent l'idée d'une charge en nature analogue aux prestations vicinales ; c'est que la réquisition est une charge communale dont le maire est l'intermédiaire nécessaire. »

Ce à quoi, je réponds :

Je ne fais aucune difficulté pour reconnaître :

1° Que la réquisition offre certains des caractères de l'impôt et qu'elle en a l'apparence dans quelques cas particuliers.

L'individu non mobilisé, par exemple, requis dans la zone des armées pour travailler à la confection, réparation ou à l'entretien des voies de communication, ressemble beaucoup en *apparence* au particulier obligé de fournir quelques journées de travail pour l'entretien des chemins communaux. Outre la similitude de nom, on retrouve de part et d'autre le même caractère subsidiaire, la même force obligatoire, un but de service public et l'idée d'un sacrifice imposé aux deux sortes de prestataires.

Toutefois, j'aperçois et je mentionne tout de suite une différence fondamentale : c'est que le prestataire vicinal n'est pas payé, tandis que le prestataire militaire touche une indemnité. Au surplus, cette analogie n'est qu'apparente et vraie seulement pour les prestations qui ont pour objet des faits ou services. Et il faut bien reconnaître que ces sortes de réquisition ne sont ni les plus nombreuses, ni les plus importantes. On ne juge pas d'une chose par son petit côté ou sa partie accessoire. Les réquisitions militaires ont surtout et avant tout pour objet des prestations de denrées ou de marchandises pour le ravitaillement de l'armée. Les services ne sont que l'à-côté et l'exception. Or avec les prestations de denrées les prestations vicinales n'ont ni la moindre analogie, ni la moindre ressemblance et ne peuvent par conséquent se comparer.

2° Il est bien évident que la loi du 3 juillet 1877 reconnaît plusieurs espèces de prestations qui se divisent suivant le mode dont elles doivent être indemnisées.

4. Il y a d'abord les prestations pour lesquelles le législa-

teur a prévu et fixé une indemnité forfaitaire (art. 18 Logement et cantonnement des troupes de passage pour une durée supérieure à trois nuits par mois). Deux lois récentes ont également fixé pour les automobiles et les chevaux réquisitionnés des indemnités forfaitaires variables suivant les catégories ou les classes dans lesquelles rentrent ces chevaux ou voitures.

B. Il y a ensuite les prestations qui sont requises au prix de revient. Le combustible, les matières grasses et autres objets qui seront nécessaires pour le service des chemins de fer en campagne (art. 30).

C. La prestation des voitures et des harnais, dont le prix doit être fixé d'après les prix-courants du pays (art. 48).

D. Il y a enfin toutes les autres prestations qui donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur (art. 2).

A côté de ces diverses prestations susceptibles d'indemnité, la loi indique à titre exceptionnel et comme en passant une obligation qu'elle laisse à la charge des habitants.

C'est le logement et le cantonnement des troupes en période et en lieu de mobilisation. C'est encore le logement et le cantonnement des troupes de passage pour une durée de trois nuits et au-dessous.

Les habitants doivent supporter cette charge gratuitement sans pouvoir prétendre au moindre dédommagement, dit la loi. Mais la loi, ici, ne fait qu'indiquer, que mentionner cette obligation.

Et si le législateur a cru devoir s'occuper de cette obligation, ce n'a pas été pour la créer ou l'imposer, mais pour la réduire et la réglementer.

Cette obligation, elle existait en vertu d'une loi antérieure qui avait décidé que le logement des troupes était toujours gratuit et d'une manière absolue. La loi de 1877 n'est intervenue que pour restreindre cette obligation et accorder une indemnité quand elle serait trop onéreuse.

Voilà comment et pourquoi le législateur de 1877 a été amené à parler de cette charge gratuite du logement et du cantonnement des troupes. Il n'en aurait rien dit s'il n'avait

pas cru devoir accorder une indemnité dans certains cas, quand cette charge est supposée devoir dépasser les limites de simples contributions.

Sous le bénéfice de cette observation, j'accorde que le logement et le cantonnement des troupes prévus par les paragraphes 1, 2 et 3 de l'art. 15 de la loi du 3 juillet 1877, sont de véritables impôts.

Mais la loi n'en parle qu'incidemment et à titre exceptionnel ; elle n'avait pas pour but, en effet, de s'occuper de ces prestations gratuites, mais de réglementer les réquisitions donnant droit à des indemnités. Du reste, cette idée de sacrifices possibles que nous trouvons émise par le rapporteur de la loi s'explique très bien sans avoir recours à la conception de l'impôt.

Quelques exemples vont faire comprendre ma pensée :

A. Un propriétaire a un cheval qui lui convient, parce que doux, commode et sûr ; il tient à cette bête, non seulement par ce qu'elle vaut, mais encore et surtout pour les services qu'elle lui rend et la tranquillité qu'elle lui donne.

La réquisition le lui prend. N'est-ce pas là un sacrifice ?

B. Un fermier a une bonne paire de bœufs indispensables pour faire ses labours et travaux nécessaires de sa ferme. On les réquisitionne en lui payant la valeur. Voilà ce fermier obligé de courir les foires et les marchés pour chercher d'autres bœufs qu'il lui faudra dresser, d'où perte de temps, peine, démarches. Ne sont-ce point là des sacrifices ? et n'est-ce pas à ces sacrifices possibles que fait allusion le baron Reille dans son rapport ? Il me semble qu'il n'y a pas de doute possible à ce sujet.

Enfin il y a une autre raison, péremptoire celle-là, pour faire décider que la réquisition n'est pas un impôt, c'est qu'elle n'a aucun des caractères essentiels de l'impôt.

Parmi les principes fondamentaux de notre droit public figure *l'égalité* des citoyens en matière de contributions, les anciens privilèges ont disparu, toutes les personnes et tous les biens sont aujourd'hui également soumis à l'impôt.

A côté de ce principe et comme conséquence se place celui

de la *proportionalité* de l'impôt, chacun devant contribuer aux charges publiques en raison de ses facultés. Enfin l'impôt est gratuit, on ne conçoit pas un impôt remboursable en totalité ou même en partie. Or :

1° La réquisition est remboursable et donne toujours droit à une indemnité qualifiée par la loi de « représentative de la valeur. »

2° La réquisition frappe certains individus à l'exclusion de certains autres qu'elle n'atteint pas ; elle frappe certaines communes plus lourdement que d'autres !

3° La réquisition s'exerce sans égard aux facultés de chacun ; l'Intendance ne se préoccupe pas, en principe, de la fortune des prestataires qu'elle réquisitionne.

4° Enfin l'attribution du contentieux des indemnités dont s'agit à l'autorité judiciaire, est exclusive de la théorie de l'impôt, dont le contentieux est de la compétence des tribunaux administratifs.

Quant à la répartition des réquisitions par le maire et à leur règlement par un mode spécial, on peut les expliquer aisément par les nécessités du service et les commodités qu'ils fournissent à l'administration.

Sans doute, cette théorie de la réquisition-impôt était certainement très juste dans les législations antérieures, mais elle n'est plus soutenable depuis la loi du 3 juillet 1877 et en présence des termes impératifs et très clairs de l'art. 2 de cette loi qui consacre pour les prestataires le droit à une réparation intégrale par une indemnité représentative de la valeur.

Aussi la jurisprudence a-t-elle été à peu près unanime à rejeter cette théorie et je ne vois que deux jugements qui paraissent l'avoir admise d'ailleurs assez timidement. Le premier est du tribunal d'Auxerre (24 novembre 1915, D. 1906-2-144), où il est dit « que l'esprit de la loi indique bien qu'il s'agit ainsi d'une contribution et non d'un acte commercial ». Le second est du tribunal de Limoges (D. 1916, 2-177) où on lit que « dans les conditions exceptionnelles où elle se produit, la réquisition comporte pour le prestataire

une part de sacrifices. Telles sont les deux seules décisions judiciaires dont peut se prévaloir la théorie de la réquisition-impôt.

En résumé, s'il y a un impôt du sang, il n'y a pas un impôt de prestation qui lui corresponde, comme l'a dit récemment à la tribune du Parlement un ministre français : « L'héroïsme se donne mais le travail se paie et les denrées aussi. »

Examinons maintenant le système soutenu par M. Larnaude.

D'après M. Larnaude, l'Etat serait une personne supérieure en droit à ses co-contractants. Le droit de réquisition serait un *jus singulare* qui résulterait de la *persona singularis* de l'Etat personne souveraine. « Quand il s'agit des rapports de l'individu et de l'Etat, écrit-il, quand nous sommes dans le domaine du droit public et dans cette partie du droit public qui s'analyse dans des droits de contrainte exercés par l'Etat soit sur les personnes, soit sur les biens, la théorie de l'indemnisation diffère souvent de la théorie correspondante du droit privé comme différent d'une manière générale d'ailleurs les droits et les obligations de l'Etat vis à-vis des individus, des droits et des obligations des individus dans leurs rapports entre eux, les droits de l'Etat étant plus forts, ses obligations plus rigoureuses parfois mais presque toujours moins précises. »

Ce passage est à citer et l'idée qu'émet ici M. Larnaude n'est pas tout-à-fait neuve. Cette théorie a été soutenue en termes à peu près identiques en 1873 par M. David, commissaire du gouvernement dans l'affaire Banco (tribunal des conflits, 8 février 1873, D. P. 73-3-20), théorie qui, suivant M. Berthélemy (*Traité de Droit administratif*, 8^e édition, page 80, note 2) constitue une règle plus funeste qu'utile en ce sens qu'elle peut devenir la source de dénis de justice monstrueux. M. Larnaude, sans rechercher une formule exacte ou une définition précise de la valeur en matière de réquisition : *omni definitio in jure periculosa*, dit il, en arrive à la conclusion que la réquisition ne constitue ni une vente, ni un louage, ni même un quasi contrat innommé

régit par les art. 1107 et suivants C. C. « Erreur profonde », écrit-il, que celle qui consiste à assimiler la réquisition, acte de puissance publique, acte d'autorité, à la vente ou au louage, ou à un contrat innommé, opération contractuelle, œuvre de deux volontés, alors que la réquisition ne met en jeu que la volonté unilatérale de l'Etat.

Et si on veut absolument que la réquisition constitue un contrat entre l'Etat et le prestataire, M. Larnaude y consent, mais alors il fait à l'Etat une situation privilégiée, éminemment favorable à l'encontre de son co-contractant, simple particulier, personne inférieure à lui.

Cette théorie de M. Larnaude est au fond celle des vieux légistes royaux sur la confusion entre la souveraineté du roi personne publique et l'obligation du roi co-contractant : « Si veut le roi, si veut la loi », qui a si souvent abouti à l'arbitraire dans l'ancien régime, théorie dangereuse qui, sous couleur de hardiesse et de nouveauté, nous ramènerait au passé.

Je fais à M. Larnaude trois objections.

La première, c'est qu'il paraît commettre une confusion entre le contrat et le quasi-contrat. Il n'est pas contestable, en effet, que la réquisition ne peut pas constituer un contrat parfait présentant tous les éléments exigés par l'art. 1108, C. C., la réquisition est bien un acte de l'autorité publique ; la contrainte inhérente à la nature de cet acte n'a qu'un but, très suffisant pour en justifier la nécessité, qui est de suppléer à l'absence du consentement du débiteur exigé par l'art. 1108 et de transformer par suite l'opération en un quasi-contrat, c'est-à-dire en un engagement qui se forme sans convention et notamment qui résulte de l'autorité seule de la loi conformément à l'art. 1370, § 2 du même Code, ce qui ne lui enlève pas son caractère synallagmatique.

La réquisition ne devrait donc affecter dans ses résultats que le consentement et non le prix, comme l'indique M. Berthélemy (note Dalloz, 1916, t. 137), la réquisition est un procédé pour obtenir la certitude de l'acquisition, non le bas prix de l'acquisition.

2° D'autre part, M. Larnaude affirme que les contrats administratifs ne sont pas régis par les règles ordinaires du droit civil régissant les contrats entre particuliers. C'est là non seulement une théorie dangereuse, comme je le disais tout-à-l'heure, mais c'est là une affirmation purement gratuite, ne reposant sur aucun texte et qui est même en contradiction formelle avec les termes de l'art. 1107 C. C.

J'estime, avec la grande majorité des auteurs et la presque-unanimité de la jurisprudence, que c'est dans les principes consacrés par le Code civil au livre des Obligations que l'on doit rechercher les règles d'analyse et d'interprétation de tous les contrats, même des contrats administratifs, sauf bien entendu ceux pour lesquels des lois spéciales y ont expressément et formellement dérogé.

3° De plus, non seulement la théorie du droit exceptionnel du *jus singulare* au profit de l'Etat co-contractant ne se trouve dans aucun texte, non seulement l'art. 1107 du Code civil ne distingue pas entre les contrats privés et les contrats publics, mais en ce qui concerne certains contrats intéressant les personnes publiques, la loi du 28 pluviôse an VIII lorsqu'elle en a confié (ce qui n'est pas le cas pour les réquisitions) l'interprétation aux tribunaux administratifs n'a édicté qu'une règle de compétence et non une règle d'interprétation du fonds.

La réquisition, acte de puissance publique, ne peut être considérée comme un impôt; elle ne constitue pas non plus, à mon avis, un contrat administratif et presque léonien au sens de M. Larnaude; mais peut-on dire que la réquisition est une expropriation pour cause d'intérêt public, régie en droit et quand au fond par les principales dispositions de la loi du 3 mai 1841 et aboutissant en fait, soit à une vente, soit à un louage, soit à un quasi-contrat évidemment synallagmatique, commutatif et à titre onéreux au sens des art. 1102, 1104, 1106, C. C.

M. Ambroise Colin nous dit que « tout rapprochement de la réquisition avec une vente doit être écarté à tous les points de vue », et il ajoute un peu plus loin : « Nous en dirons

autant de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui est en somme une vente, une vente forcée, mais une vente ». Et il conclut : « La réquisition militaire étant (nous ne saurions trop le répéter) l'opposé d'un achat, ne doit donc pas être confondue avec cette vente fictive que constituerait une expropriation mobilière. »

M. Larnaude veut bien admettre, pour un moment, qu'il y a dans la réquisition comme une sorte d'expropriation, une expropriation *sui generis*. Et il ajoute que cette idée n'est pas contestable. Mais il indique aussitôt les différences qu'il aperçoit entre la réquisition et l'expropriation proprement dite ; ces différences ont été longuement exposées dans une dissertation de M. Charles Claro, avocat à la Cour d'appel de Paris, dans Dalloz P. 1916, 2-177, auquel M. Larnaude nous renvoie.

1° M. Claro nous dit que la première différence essentielle entre l'expropriation et la réquisition c'est que dans celle-là l'indemnité est préalable et qu'elle ne l'est point dans celle-ci. Voilà une différence fondamentale??

Parce qu'on paie avant et plus tôt dans l'expropriation, après et plus tard dans la réquisition, ces deux opérations sont essentiellement différentes? Autant dire que la vente au comptant et la vente à crédit sont deux contrats qui n'ont rien de commun, ou que le contrat de bail est essentiellement différent suivant que les loyers sont stipulés payables d'avance ou à terme échu. Il saute aux yeux que cette différence dans le mode du paiement ne peut influencer sur la nature et le fond du contrat.

2° Autre différence essentielle, d'après M. Claro, entre la réquisition et l'expropriation, c'est que la seconde vise exclusivement les immeubles, tandis que la première vise à la fois les meubles et les immeubles.

Il est bien évident que l'expropriation vise uniquement les immeubles, ce qui d'ailleurs est conforme à son nom même « expropriation immobilière pour cause d'utilité publique ».

Il est bien certain d'autre part que la réquisition vise

principalement les meubles qu'elle exproprie et accessoirement les immeubles dont elle se sert, mais qu'elle ne s'approprie pas et c'est justement pour cela que nous appelons la réquisition une expropriation mobilière pour la distinguer de l'autre qui a pour objet des immeubles.

Mais la différence des objets auxquels elles s'appliquent empêchent-elle la réquisition et l'expropriation d'avoir la même nature juridique et d'obéir aux mêmes principes généraux ? Assurément non.

Le contrat de vente d'un immeuble n'a-t-il pas la même nature que le contrat de vente d'un meuble ? Un contrat de louage d'une maison est-il essentiellement différent du contrat de louage d'un cheval ?

3° M. Claro, prenant à son compte une affirmation du tribunal de la Seine du 26 juillet 1916 (Dalloz P. 1916, 2-147) dit avec lui :

Si la réquisition et l'expropriation ont entre elles des caractères communs, en ce sens que l'exproprié et le prestataire se voient malgré eux dépouillés du bien qui leur appartient, il y a entre elles une différence capitale qui tient à ce que l'une s'exerce en temps de guerre dans un moment où domine avant tout l'idée de salut public ; tandis que l'autre s'exerce dans le temps de paix où l'on envisage que des questions de simple utilité publique.

Je fais d'abord remarquer qu'il est inexact de prétendre que l'expropriation pour cause d'utilité publique s'exerce seulement en temps de paix. Il me semble qu'elle peut s'exercer et qu'en fait elle s'exerce aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix.

Je fais observer, en outre, qu'il est non moins inexact de prétendre que la réquisition s'exerce seulement en temps de guerre, puisque la loi elle-même prévoit la réquisition du temps de paix.

J'ajoute enfin que le baron Reille, dans son rapport à la Chambre, a dit exactement le contraire de ce qu'affirme le tribunal de la Seine précité, qui me paraît ainsi avoir violé sinon le texte même du moins le sens et l'esprit de la loi,

4° Une autre différence, nous dit M. Claro, c'est que l'expropriation n'exige que la raison d'utilité publique, tandis que la réquisition réclame la nécessité publique.

Mais comme le dit fort bien M. Berthélemy, « la cause de l'expropriation n'importe guère, que ce soit pour nécessité publique ou pour utilité publique, ou pour salubrité publique ou pour beauté publique, la situation de l'exproprié est toujours la même et le résultat de l'expropriation aussi.

Comme l'indique encore l'éminent professeur sus-nommé, « la déclaration des droits de l'homme n'avait permis l'expropriation que pour cause de nécessité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Le sens général de cette expression n'a pas été modifié ni par l'extension plus grande des causes et des cas d'expropriation ni par les modalités de paiement des indemnités. »

Les principes fondamentaux restent les mêmes et mêmes aussi doivent rester les conséquences juridiques.

5° On nous dit encore : « Mais dans l'expropriation tout se paie et rien n'est gratuit, tandis que dans la réquisition certaines prestations ne donnent pas droit à une indemnité. »

J'ai déjà répondu par anticipation à cette objection quand j'ai traité de la réquisition-impôt. Je me contente d'y renvoyer.

6° L'expropriation exige des formalités longues et compliquées que ne comporte pas la réquisition.

Oui, mais cela s'explique très bien.

Dans l'expropriation, comme il s'agit d'immeubles, on conçoit aisément que l'on doive apporter plus de soin et faire plus de formalités que s'il s'agissait d'objets mobiliers, et ce en vertu de l'adage : *res mobilis, res vilis*, qui n'est pas déplacé ici.

La réquisition, en effet, se pratique surtout en temps de guerre ou du moins en temps de crise ; elle n'a pour objet généralement que des meubles dont la vente n'a jamais été entourée des mêmes garanties, ni des mêmes formalités que les biens immeubles. Et surtout, il faut aller vite. La vie de la nation est en péril ; un retard dans l'approvisionnement

de l'armée pourrait la compromettre. Pourtant il faudrait être juste en matière de réquisition comme en matière d'expropriation et c'est pour concilier ce principe de justice, dû en tous cas aux particuliers expropriés avec le principe : *Salus patriæ suprema lex est*, que le mode de paiement de l'indemnité ne peut pas, ne doit pas être le même dans les deux cas.

La réquisition, nous l'avons dit tout-à-l'heure, ne concerne généralement que des objets mobiliers, mais ils sont infinis en nombre et en espèces. Pour ravitailler une armée il faut de toutes choses et en quantités immenses. Ces choses diverses, on les trouve chez des milliers de prestataires répartis dans des milliers de communes sur tout le territoire. A l'un on pourra demander beaucoup, s'il a beaucoup mais à d'autres (et il en est ainsi dans la presque totalité des cas) on ne pourra demander que très peu parce qu'ils ne possèdent que peu de ressources.

Avec des prestataires aussi nombreux et en présence de prestations aussi diverses et souvent si minimes, pourrait-on employer la procédure compliquée et longue des expropriations d'immeubles. Evidemment, non.

D'autre part, en présence du caractère d'urgente nécessité qui s'attache à la réquisition, j'estime que l'indemnité ne pouvait pas et ne devait pas être préalable.

Pour être préalable, l'indemnité aurait dû être évaluée et payée avant la prise de possession de la chose requise.

Mais qui fera cette évaluation ? Ce ne sera pas le prestataire qui ne peut être juge et partie dans sa propre cause.

Ce ne sera pas davantage l'Intendance, dont on ne saurait mettre en doute les bonnes intentions mais à qui des soucis exagérés des deniers de l'Etat qu'elle représente pourrait faire commettre de bonne foi de véritables injustices.

Ce ne seront pas davantage les Tribunaux, quels qu'ils soient, dont les décisions même dans les affaires les plus sommaires et requérant le plus de célérité, demandent toujours d'assez longs délais, incompatibles avec l'urgence des réquisitions.

Il ne reste qu'un moyen. Prendre la chose acquise, mais au préalable en bien spécifier la nature, la qualité, la quantité et renvoyer le règlement de l'indemnité, en cas de difficulté, devant le tribunal compétent pour l'évaluer.

Je n'insiste donc pas davantage sur les différences accidentelles que l'on rencontre entre la réquisition et l'expropriation, elles n'empêchent pas ces deux institutions d'être une même chose au fond, issue des mêmes principes, basée sur les mêmes motifs et aboutissant aux mêmes conséquences.

Dans l'un et l'autre cas, c'est la même dépossession du propriétaire qui se voit privé malgré lui de sa chose; ici c'est un immeuble, là ordinairement un objet mobilier.

Dans l'un et l'autre cas, c'est le même principe d'un dédommagement intégral qualifié ici de juste et préalable indemnité, là d'indemnité représentative de la valeur.

Des différences entre les deux opérations je n'en vois que dans la procédure et le mode de paiement de l'indemnité, elles sont toutes superficielles et accidentelles, elles s'expliquent d'ailleurs le plus naturellement du monde.

C'est ce que dit excellemment un arrêt rendu par la 1^{re} Chambre de la Cour d'appel d'Agen, où on lit : « Que dans les réquisitions, l'Etat est de fait un expropriant et qu'il n'est aucune raison de le considérer différemment sous le rapport légal et juridique » ; et plus loin : « Que le caractère d'expropriation publique doit être reconnu aux réquisitions avec toutes les conséquences légales juridiques ou pratiques découlant de ce caractère et conciliable avec l'objet de chaque réquisition ». Cet arrêt de la 1^{re} Chambre (qu'il ne faut pas confondre avec celui rendu par la 2^e Chambre le 31 juillet 1916) est un modèle de clarté, de logique et de science juridique aussi profonde qu'étendue. Au surplus :

1^o L'exposé des motifs de la loi de 1877 présenté par le général de Cissey, ministre de la guerre, constate que la réquisition est une atteinte au droit de propriété admise pour des raisons de salut public.

2^o Le baron Reille, rapporteur de la loi à la Chambre des

députés, dit que la réquisition est un droit de nécessité et est du même ordre que le droit d'expropriation. Et il ajoute que si en matière de réquisition l'indemnité ne peut malheureusement être préalable, c'est une raison de plus pour le législateur d'être encore plus *prudent*. Il poursuit par cette phrase où il vise, à n'en pas douter, et la réquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'intérêt public, le salut national quelquefois, sont les seules raisons légitimes de semblables dérogations au droit de propriété. »

3^o Et M. Bastard, dans son rapport au Sénat, s'exprime ainsi : « Il y a ici une véritable expropriation de la propriété mobilière, une expropriation qu'on pouvait dire pour cause de nécessité publique, absolument comme il y a des expropriations immobilières en cas d'urgence pour travaux de fortifications. Et alors il serait tout naturel de trouver dans le règlement de l'indemnité due pour expropriation mobilière quelque chose d'analogue à ce qui se passe dans le règlement de l'indemnité pour expropriation d'immeubles. »

On ne peut être plus explicite ; et puisque la réquisition n'est qu'une expropriation mobilière identique à celle prévue par la loi de 1841 pour les immeubles, il en découle nécessairement que l'indemnité y afférente doit être évaluée de la même manière dans les deux cas. Ce doivent être les mêmes éléments d'appréciation et les mêmes principes de justice ici et là.

Et pourquoi donc un propriétaire d'immeubles serait-il traité autrement, indemnisé plus largement que le propriétaire d'une chose mobilière ?

La réquisition est-elle une vente ou un louage, ou bien ne constitue-t-elle pas plutôt un quasi contrat innommé.

MM. Larnaude et Colin ne peuvent pas admettre que la réquisition soit une vente ou un louage parce qu'il n'y a pas consentement conformément à l'art. 1107 C. C.

Mais MM. Larnaude et Colin sont néanmoins bien obligés de reconnaître qu'il y a des ventes sans consentement : ventes sur licitation, ventes sur exécution où le consentement est remplacé par l'autorité de la loi. Pourquoi ne pas

admettre qu'il peut en être de même dans la réquisition. Le consentement du prestataire fait défaut, mais la loi est là pour y suppléer.

Je crois pourtant qu'il est difficile de concevoir une vente ou un louage véritables sans le consentement et les ventes forcées auxquelles je faisais allusion tout-à-l'heure sont moins des ventes proprement dites que des expropriations, comme les appelle d'ailleurs notre Code de procédure civile en matière de vente sur saisie immobilière.

Et si nous interrogeons la jurisprudence sur ce projet, nous y trouvons des affirmations contradictoires.

La réquisition n'est pas une vente, dit un jugement du tribunal civil de la Seine (6^e Chambre du 26 juillet 1916, précité).

La réquisition est une vente, dit un autre jugement du tribunal correctionnel de la Seine (*Gazette des Tribunaux* du 7 janvier 1917, affaire Villiers).

La Cour de Cassation décide que la réquisition n'a le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun.

Mais le Conseil d'Etat, dans son avis du 17 janvier 1916 (*Gazette des Tribunaux* du 25 août 1916) a déclaré au contraire que la réquisition temporaire d'un navire participe de la nature et des effets de contrat de louage.

J'admets que la réquisition ne soit pas une vente ou un louage véritable. Mais n'est-elle pas un quasi-contrat? Non, nous dira encore M. Larnaude qui, invoquant les art. 1372, 1376 C. C. prétendra qu'il n'y a que deux quasi-contrats et nous renverra au surplus à la théorie de M. Laurent, qui refuse de reconnaître d'autres quasi-contrats que ceux prévus par la loi.

Mais je ne partage pas du tout la manière de voir de M. Laurent en cette matière et j'estime avec MM. Aubry, A. Rau, Baudry, Lacantinerie et Planiol qu'il y a d'autres quasi-contrats que ceux spécifiés par la loi.

Je pense avec ces auteurs qu'il y a quasi-contrat lorsque

l'obligation (comme c'est le cas pour la réquisition) est créée par la loi indépendamment de la volonté de l'obligé.

Nous allons maintenant raisonner non plus avec les principes généraux mais avec le texte de la loi de 1877.

La loi de 1877 a prévu pour les besoins de l'armée deux modes d'acquisition. L'un ordinaire, qui est le marché de gré à gré; l'autre extraordinaire, la réquisition qui ne doit fonctionner qu'en cas d'insuffisance des moyens ordinaires. Il semble donc bien que légalement l'Intendance ne devrait pouvoir user de la réquisition que lorsqu'elle est dans l'impossibilité d'acheter amiablement.

M. Gabriel Desbats prétend que la réquisition peut jouer *de plano* et que le caractère subsidiaire de cette opération fait l'objet de prescriptions hiérarchiques de l'administration, mais qu'il n'est pas imposé par la loi. Je ne suis pas de son avis et il suffit de lire l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877 pour se convaincre du contraire.

Mais ce que je reconnais très volontiers, c'est que cette obligation légale n'est édictée qu'incidemment au cours du texte de l'art. 2 et comme d'ailleurs elle ne comporte aucune sanction contre l'Intendance ni aucun recours au profit du prestataire, on peut en conclure que cette obligation est lettre-morte pour l'administration qui peut réquisitionner sans avoir essayé ou cherché auparavant d'acheter de gré à gré.

Trois cas peuvent donc se présenter :

- 1^o L'Intendance le pouvant achète de gré à gré.
- 2^o L'Intendance pouvant procéder par voie d'achat amiable refuse de le faire et recourt à la réquisition.
- 3^o L'Intendance ne pouvant acheter est obligée de requérir.

Dans le premier cas, il n'est pas douteux qu'il se passe entre l'Administration qui achète et le particulier qui vend un contrat de vente librement débattu et consenti et obéissant aux règles de droit commun fixées aux articles du Code civil régissant la matière. Il en est de même lorsque l'Administration loue un immeuble à un propriétaire, c'est un contrat de louage de droit commun et soumis aux lois ordi-

naires. Il s'ensuit que lorsque l'Administration a ainsi acquis de gré à gré une fourniture ou un bail pour lesquels un prix a été accepté par le fournisseur ou le bailleur, l'Administration ne peut plus refuser de payer le prix convenu et encore moins renoncer à un contrat librement intervenu entre parties pour user ensuite du droit de réquisition.

Mais si contrairement au vœu de la loi et aussi aux prescriptions du ministère de la guerre son chef, l'Intendance (comme elle l'a fait souvent) pour s'éviter des démarches et des difficultés, préfère renoncer à traiter de gré à gré alors qu'elle pourrait le faire et veut user de la réquisition.

Dans ce second cas, quelle sera la nature juridique de l'opération et ses conséquences pratiques pour l'une comme pour l'autre des parties ?

Ici l'Intendance réquisitionne sans avoir cherché à acheter amialement comme elle devait le faire.

En agissant ainsi, l'Intendance viole la loi, elle viole en tous cas les circulaires de son chef, elle est donc en défaut. Par contre le prestataire n'est pas en faute, aucun grief ne peut lui être imputé, le résultat de la réquisition illégale ou anti-réglementaire qu'il subit devra être le même pour lui que s'il y avait eu vente amiable. On ne peut concevoir un effet que dans le cas qui nous occupe, la situation juridique du prestataire qui est irréprochable soit moins bonne que si l'Intendance avait fait son devoir ; soutenir le contraire serait admettre que la violation de la loi ou du règlement pourrait entraîner pour le délinquant un bénéfice légal et pour la victime une peine et un dommage. Ce serait une prime à l'anarchie.

En résumé, si dans le second cas il n'y a pas vente proprement dite pour défaut de consentement, on peut dire qu'il y a quasi-contrat de vente ou même quasi-contrat innommé dont les conséquences juridiques et pratiques doivent être les mêmes que s'il y avait eu vente amiable.

Dans le 3^e cas, l'Intendance n'a pu acheter amialement, elle a été obligée de réquisitionner.

Ici, aucune faute n'est à reprocher ni de part ni d'autre,

l'Intendance a fait son devoir et les particuliers qui ont refusé de traiter de gré à gré n'ont pas manqué au leur. Jusqu'au moment de la réquisition, ils étaient les maîtres de leurs choses et libres de les vendre ou de les garder. La réquisition intervient qui les en prive malgré eux ; il n'y a pas vente puisqu'il n'y a pas consentement, mais l'autorité de la loi a suppléé à ce défaut de consentement et fait de l'opération un quasi-contrat de vente.

Cette théorie de la réquisition-vente ou quasi-vente n'est pas seulement conforme aux principes du droit, mais elle a paru si naturelle et si vraisemblable que le rapporteur de la loi au Sénat l'a admise en termes exprès. Il dit en effet : « En ce qui touche les denrées alimentaires, il serait très difficile, à certains moments, de pourvoir aux besoins de la troupe si on ne pouvait *acheter* sur place par voie de réquisition ». Et il ajoute : « Ce moyen est beaucoup plus simple que de laisser les approvisionnements aux hasards du marché et de les soumettre aux aléas de la spéculation ».

Et ceci nous amène à la question de la détermination de la valeur et du prix dont la prestation doit être payée.

DEUXIÈME PARTIE

De la Détermination de la Valeur

Quel prix doit-on payer les prestataires ou mieux pour parler comme la loi, quelle doit être l'indemnité de réquisition ?

Nous avons pour nous guider dans cette recherche trois points de repère :

1° Nous avons d'abord, les paroles extraites du rapport de M. de Bastard au Sénat, citées tout-à-l'heure. Sans doute ces paroles n'ont pas force de loi, elles ne sont qu'un conseil, un désir ou un avis motivé du rapporteur, mais elles n'en constituent pas moins pour le juge comme pour l'interprète une sage direction qu'ils auraient grand tort de négliger. « Les prix de prestation ne doivent donc pas être laissés aux hasards capricieux ou capricants (comme dit M. Larnaude) du marché ou de la Bourse, ni aux aléas de la spéculation. Ce qui exclut les prix instables et fictifs comme les prix accidentels et faussés, tous les prix qui ne sont ni vrais ni raisonnables ni fixes, en un mot tous les prix qui ne sont pas justes ». Mais que faut-il entendre par juste prix ?

2° Nous avons en outre un autre point de repère dans l'art. 145 du Code civil ainsi conçu :

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ».

Cet article pose un principe général auquel le législateur de 1877, non plus d'ailleurs que celui de 1841, n'a voulu déroger bien au contraire, puisque le baron Reille, après avoir rappelé dans son rapport que la réquisition est du même ordre que l'expropriation, ajoute que si en matière de

réquision l'indemnité ne peut *malheureusement* être préalable, c'est une raison de plus pour le législateur d'être encore plus prudent.

Qu'est-ce à dire, sinon que le législateur aurait voulu, si la chose eut été possible, que l'indemnité fut préalable dans la réquisition comme dans l'expropriation. Qu'est-ce à dire encore sinon que cette indemnité ne pouvant *malheureusement* être préalable dans la réquisition devait néanmoins être juste, d'autant plus juste qu'elle n'était pas préalable.

Mais que faut-il entendre par juste indemnité ?

3^o Le troisième point de repère, c'est le texte même de l'art. 2 : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ».

L'indemnité doit donc être représentative de la valeur ou égale à la valeur de la prestation.

Mais de quelle valeur la loi a-t-elle voulu parler : celle d'hier ou d'avant-guerre, celle d'aujourd'hui ou de guerre, celle de demain ou d'après-guerre ?

J'ai déjà dit en commençant qu'il y avait sur cette détermination de la valeur en matière de réquisition 4 systèmes différents.

Un de ces systèmes (celui de la réquisition-impôt) doit être d'ores et déjà écarté sans plus ample informé. D'après ce système, en effet, l'indemnité de réquisition devrait être inférieure à la valeur de la prestation afin d'imposer un sacrifice personnel au prestataire. Cette théorie sur laquelle je me suis déjà expliqué plus haut est en contradiction formelle avec le texte et l'esprit de la loi ; il a d'ailleurs été bientôt condamné par toute la jurisprudence et la très grande majorité de la doctrine. Je ne m'y arrête donc pas davantage. Je remarque simplement en passant que le défenseur de ce système ne l'a pas poussé jusqu'au bout puisqu'il conclut à l'admission d'une indemnité de prestation basée sur le prix de revient dont nous parlerons tout-à-l'heure. Je note toutefois, dès à présent, que dans la pensée de M. Olivier Martin le prix de revient se concilie avec l'idée d'impôt et de sacrifice imposé au prestataire.

Un autre système, celui de la valeur normale ou des moyennes, ne retiendra pas davantage mon attention. Ce système est utopique et irréalisable. D'après cette théorie, la prestation devrait être indemnisée non pas d'après sa valeur actuelle mais d'après une valeur idéale et hypothétique qu'elle aurait eue si la guerre n'était pas survenue, si les conditions économiques de la vie n'avaient pas changé, si le blocus n'avait pas été décrété, si les sous-marins n'avaient pas ruiné le commerce maritime, si les dernières récoltes n'avaient pas été déficitaires, si la main-d'œuvre n'était pas devenue si rare et si chère, si... si....

Ah! si la loi française, comme l'a d'ailleurs fait la loi allemande de 1873, avait spécifié que la valeur des prestations devrait être recherchée dans les moyennes des 5, 10, 15 ou 20 dernières années qui ont précédé la guerre à l'occasion de laquelle les réquisitions sont faites, nous n'aurions qu'à nous incliner et à obéir et la question qui nous préoccupe ne se poserait même pas. Mais la loi française de 1877, dont le rapporteur à la Chambre s'est défendu de vouloir s'inspirer justement de la loi allemande, n'a rien dit de semblable ni quant au principe même des moyennes ni quant au nombre des années sur lesquelles ces moyennes devraient être établies.

Ce système des moyennes peut être très justé et très sage, le législateur actuel ferait peut-être bien de l'ajouter à la loi de 1877, mais en attendant qu'il l'y introduise, nous sommes obligés de constater qu'il n'y est pas et que ce système est une invention en marge et à côté de la loi que les juges et les interprètes n'ont pas à y insérer sous prétexte qu'elle devrait y être. *Meminisce debent judices esse muneris sui jus dicere uon autem jus dare. Bacon de officiis judicis.*

Restent donc en présence deux systèmes sur lesquels il y aura lieu de s'expliquer beaucoup plus longuement.

D'une part le système du cours commercial ou du prix de remplacement; d'autre part le système du prix de revient.

J'ai dit plus haut que le système du cours commercial et celui du prix de remplacement ne faisaient en réalité qu'un

seul et même système. Je voudrais le démontrer par un exemple concret.

Un restaurateur avisé, prévoyant la hausse, avait acheté en avril 1917, au prix de 50 francs l'un, 50 hectolitres de vin dont il avait besoin pour son commerce. Six mois après l'Intendance réquisitionnait ce même vin qui entre temps avait doublé de prix et valait couramment 100 fr. l'hecto.

Quelle sera l'indemnité à allouer au prestataire ?

Si on lui accorde 100 francs par hecto, il se trouvera obtenir une indemnité basée sur le cours commercial et qui lui permettra d'acheter, sans bourse délier, une même quantité de vin de même qualité pour remplacer celui qu'on lui a réquisitionné. L'indemnité du cours commercial se confond donc ainsi avec l'indemnité de remplacement.

Si au contraire on n'accorde au prestataire qu'une indemnité de 50 fr. par hecto basée sur le prix qu'il a dû déboursier pour acheter le vin et le faire entrer dans son patrimoine ou mieux dans sa cave nous avons alors l'indemnité dite « du prix de revient » et c'est dans cette acception spéciale et restreinte que nous emploierons cette expression de prix de revient.

Cette expression pourrait s'entendre en effet d'une autre façon. Ainsi dans l'exemple suivant :

Un commerçant de Montauban a acheté le 1^{er} novembre 1917 en gare 100 balles de haricots à 100 fr. l'une. Le même jour l'Intendance les a réquisitionnées sur le lieu même où ils avaient été achetés quelques instants auparavant.

Quelle sera l'indemnité à allouer au négociant ? Evidemment de 100 francs par balle qui se trouve être ainsi du prix de revient et du cours commercial.

Il peut arriver aussi (mais très rarement du reste) que le prix de revient et le cours commercial se confondent. Il peut arriver même que le prix de revient soit supérieur au cours commercial. C'est ce qui est arrivé en 1913 à un moment donné pour les cuirs, quand cette marchandise baissa tout d'un coup très sensiblement pour remonter ensuite. Mais généralement le prix de revient sera inférieur au prix com-

mercial et toutes les fois que nous parlerons du prix de revient nous prendrons cette expression par opposition au prix commercial.

L'indemnité, nous dit la loi, doit être représentative de la valeur.

Que signifie le mot « indemnité » ?

Que veut dire le mot « représentative » ?

Quel est le sens du mot « valeur » ?

Quand nous aurons répondu à ces trois points d'interrogation, il semble bien que nous aurons solutionné la question.

Jusqu'ici nous avons employé indifféremment les expressions de « prix de prestation » et d' « indemnité de prestation ». Ces deux expressions peuvent-elles fonctionner l'une pour l'autre ? Juridiquement le « prix » diffère de l'indemnité, en ce sens que le premier suppose un contrat dont il est un des éléments constitutifs, tandis que l'autre n'en suppose pas nécessairement. L'indemnité peut avoir sa source non-seulement dans un contrat, mais dans un quasi-contrat, un délit ou un quasi-délit. L'expression de « prix » de prestation est donc impropre si l'on admet que la réquisition n'est pas une vente véritable.

Aussi voyons-nous plusieurs jugements s'élever avec force contre l'assimilation de ces deux expressions.

Un jugement du tribunal d'Auxerre du 24 novembre 1915 (D. 1916, 2-144) s'exprime ainsi :

« La prestation ne saurait être assimilée à un achat, non plus que l'indemnité à un prix librement consenti ; l'Etat n'achète pas, il réquisitionne ; le citoyen auquel il s'adresse n'est pas un vendeur, c'est un prestataire et l'objet réquisitionné n'est pas une marchandise mais une prestation, d'où il suit qu'en offrant au prestataire l'indemnité représentative de la valeur de ce dont il le dépossède, l'Etat ne doit ni rester en deçà, ni aller au-delà du préjudice direct, immédiat et inévitable qu'il lui occasionne ». Plus loin, le jugement ajoute : « Ainsi en employant le mot « indemnité » le législateur a nettement manifesté sa volonté de réparer le préjudice par lui causé, mais sans aller au-delà de ce préjudice ;

tout l'esprit de la loi indique bien en effet qu'il s'agit d'une contribution et non d'un acte commercial ». Il dit plus loin : « Il s'agit ici non de payer une valeur, mais seulement d'indemniser un préjudice ».

Pourtant si le mot « indemnité » est dans la loi, le mot de « valeur » y est aussi ; le tribunal a l'air de l'oublier.

Un jugement du tribunal de Limoges du 10 mars 1916 dit la même chose en termes à peu près identiques. Je cite encore :

« L'Etat n'achète pas, il réquisitionne et sa réquisition ne comporte ni refus ni résistance ; celui qui livre n'est pas un vendeur, mais un prestataire, ce qu'il reçoit en retour n'est pas un prix mais une indemnité ».

A l'appui de ces décisions judiciaires, certains juristes font le raisonnement suivant :

Etymologiquement, le mot indemnité qui vient de *in*, privatif, et de *dammum*, dommage, ne doit jamais comprendre que la stricte réparation d'un dommage subi et peut quelquefois s'entendre d'un dédommagement imparfait ou partiel.

Une indemnité n'est pas nécessairement intégrale.

N'est-ce pas le cas en fait pour les victimes d'incendie couverts par une assurance ?

N'est-ce pas le cas aussi pour les victimes d'accidents de travail ?

N'est-ce pas le cas encore pour les blessés, les veuves et les orphelins de la guerre qui devront se contenter d'une indemnité forfaitaire ?

Historiquement, ajoutent-ils, on aboutit à la même conclusion.

Pendant longtemps, en effet, les réquisitions militaires ne furent, même en territoire national, que pillages et exactions sans aucune rémunération et aujourd'hui encore la loi n'accorde au prestataire qu'une indemnité, un dédommagement et non des dommages et intérêts.

Tous ces arguments ont du poids et il est nécessaire d'y répondre :

1^o Je ne conteste pas que les réquisitions militaires n'aient été dans notre ancien droit l'objet d'aucune indemnité, ce qui était souverainement injuste. C'est précisément pour mettre fin à ces injustices criantes et fixer cette notion si juste d'indemnisation des prestations de guerre que la loi de 1877 a été édictée. Mais il ne faut pas rechercher l'origine de la loi de 1877 dans un état de fait antérieur qu'elle a eu précisément pour but de faire cesser et dont elle doit être considérée comme l'opposé ou la contre-partie et non la résultante ou l'aboutissement.

2^o J'accorde également que certaines indemnités ne sont pas toujours intégrales et ne laissent pas absolument indemnes les victimes à qui elles sont dues ; mais tous ces cas d'indemnités partielles, ou réduites, ou forfaitaires sont ou bien prévus par la convention des parties, comme en matière d'assurances incendie avec la clause de proportionnalité, ou spécifiés par un texte formel de loi comme pour les victimes d'accident de travail ou de guerre. Dans ces derniers cas, il était impossible de fixer d'une façon rigoureusement exacte l'indemnité due pour la perte d'un membre, pour la perte d'un mari, pour la perte d'un père.

Le législateur ne pouvait alors faire autrement que de fixer une indemnité forfaitaire *ex æquo, ex bono* qui, la plupart du temps, sera égale au préjudice subi, mais qui dans certains cas pourra être inférieure ou supérieure à ce préjudice.

Mais en dehors de ces cas exceptionnels prévus soit par un contrat, soit par un texte de loi, je maintiens que l'indemnité doit être intégrale et réparer la totalité du préjudice causé.

Je le prouve étymologiquement et juridiquement.

Étymologiquement, indemnité vient de *indemnitas* (indemne) ; l'indemnité doit donc rendre indemne celui à qui elle est due ; une indemnité qui ne rendrait pas indemne la victime du dommage ne serait pas une indemnité, ce ne serait et ne pourrait être qu'un dédommagement.

Si en effet on conçoit très bien qu'un dédommagement puisse être partiel ou absolu, on ne conçoit pas étymologi-

quement du moins, qu'une indemnité puisse être réduite ou incomplète. Aussi j'estime que c'est par une erreur de mot, par un abus d'expression, que dans les cas précités on s'est servi du terme « indemnité », c'est « dédommagement » qu'il fallait dire et qui eut été exact.

Je conclus donc qu'une indemnité doit en principe être intégrale ; qu'une indemnité réduite ne peut l'être qu'exceptionnellement et ne constitue alors qu'une variante du dédommagement ; tout comme d'ailleurs est exceptionnelle l'indemnité au double fixée par la loi sur les mines du 27 juillet 1880, art. 43, qui constitue une variante de peine, l'indemnité ne doit être ni plus forte ni moins forte que le préjudice subi, mais égale à ce préjudice. Voilà la règle.

La loi française distingue suivant que le dommage a été causé à l'occasion d'un contrat ou en l'absence de tout contrat.

En matière contractuelle nous avons la théorie des dommages et intérêts, régie par les art. 1149, 1150, 1151 C. C.

Par contre, c'est l'art. 1382 C. C. qui fixe le principe de la réparation des dommages causés en l'absence de tout contrat et cet article se borne à dire que celui qui a causé à autrui un dommage est tenu de le réparer ; il ne précise pas dans quelle mesure cette réparation est due.

Mais la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour admettre que cette réparation doit être intégrale et comprendre tout le dommage direct, actuel et certain. C'est donc à dessein et à juste raison que la loi de 1877 a parlé d'une indemnité et non de dommages et intérêts à allouer au prestataire.

La théorie des dommages-intérêts est en effet beaucoup plus large que celle de l'indemnité ; elle comprend non-seulement le *dommum emergeus*, mais encore le *lucrum cessans* ; elle vise non-seulement le dommage direct, certain et actuel, mais encore suivant que le débiteur est ou non en faute, certaines conséquences plus ou moins lointaines du fait de l'inexécution du contrat. Je regrette de ne pouvoir creuser davantage cette idée.

Bref, le prix, de *pretium*, *appretiari*, apprécier, évaluer,

est pour le vendeur par exemple ce que celui-ci estime être l'équivalent en valeur de la chose par lui vendue ; c'est la somme d'argent qui représentera dans son patrimoine la valeur de cette chose qui en est sortie.

Et l'indemnité sera la somme d'argent qui rétablira l'indemnité dans la même situation qu'avant le dommage, qui remettra dans son patrimoine une valeur égale à celle de l'objet dont il a été privé ou dépossédé et qui lui permettra d'en acheter un semblable s'il le veut.

Pratiquement donc le prix et l'indemnité produisent les mêmes résultats vis-à-vis de l'ayant-droit.

Mais j'admets pour un instant que l'indemnité ne doive pas, en principe, être intégrale, elle le deviendrait forcément en tous cas si le législateur le spécifiait et voulait manifestement. Or, je prétends que c'est ce qu'il a fait quand il a dit que l'indemnité devait être représentative de la valeur.

Et ceci nous amène tout naturellement à examiner le sens de cette expression « représentative ».

« Indemnité représentative de la valeur » est-ce synonyme et équivalent de « indemnité égale à la valeur » ? Certains esprits subtils l'ont nié en prétendant qu'il y avait entre ces deux expressions une nuance ; mais j'avoue ne pas voir cette nuance et j'ai vainement cherché sur quelle base se fondait cette distinction.

J'estime quant à moi que ces deux expressions veulent dire exactement la même chose et je vais le démontrer. Le mot « représentation » est fort commun en droit. On le trouve en maints endroits de notre Code civil. La représentation du reste s'applique aussi bien aux choses qu'aux personnes. Je ne veux pas passer en revue tous les cas de représentation juridique : j'en prends un au hasard pour les besoins de ma thèse.

En matière successorale, la représentation est le bénéfice de la loi par lequel le représentant a les mêmes droits que le représenté dont il prend la place et le degré, de sorte que la succession se partage tout comme si le représenté était là encore vivant et acceptant ; sa personne a disparu,

mais une autre est venue la remplacer pour prendre ce qu'elle aurait pris ; de sorte qu'il n'y a rien de changé quant aux résultats de l'opération. Le représentant a donc des droits *égaux* à ceux du représenté. Rien de plus rien de moins.

Nous pourrions faire le même raisonnement pour d'autres représentations juridiques, notamment pour la représentation des biens dotaux, mais je ne crois pas avoir besoin d'insister.

L'indemnité représentative de la valeur doit donc être égale au dommage éprouvé par le prestataire par la perte ou la dépossession de l'objet réquisitionné ; elle doit réparer tout ce dommage, mais rien que ce dommage, bref ce qu'on est convenu d'appeler en droit le *damnum emergens*.

Mais que faut-il entendre par là ?

On entend par *damnum emergens* le dommage certain, direct et actuel.

Il faut d'abord qu'il y ait un préjudice certain et, conformément au droit commun, c'est au prestataire qu'il appartiendra de faire la preuve de ce dommage dont il demande la réparation.

Il n'est pas impossible de concevoir certaines prestations qui, n'étant pas dommageables, ne donneront lieu à aucune indemnité. La réquisition d'un chemin privé, par exemple, dont l'Administration de la guerre assure l'entretien et la réparation pendant l'usage et dont elle se sert d'ailleurs sans troubler en rien la possession et la jouissance du propriétaire. Il pourrait en être de même pour la réquisition en plaine d'un terrain stérile, inculte et dénudé pour servir temporairement de champ de manœuvres, mais ces cas de réquisition non dommageables sont excessivement rares et presque toujours la réquisition causera au prestataire un dommage certain, sinon déterminé quant à son étendue.

Il faut ensuite que le dommage soit actuel, en d'autres termes il faut se placer au jour de la réquisition pour évaluer le dommage qu'elle cause au prestataire.

Je reviens à l'exemple de mon restaurateur avisé, dont je

parlais tout à-l'heure et qui m'intéresse parce qu'il me touche de près.

L'Intendance, en lui réquisitionnant fin décembre 1917 le vin qu'il avait acheté six mois plus tôt, lui doit une indemnité calculée non sur le prix d'achat de 50 francs l'hecto, mais bien sur le prix de 100 fr. l'hecto cours commercial au jour de la réquisition.

Si en effet le cours du vin, au lieu de monter et d'augmenter du double avait baissé d'autant, entre le jour de l'achat par le restaurateur et celui de la réquisition, la perte en serait pour celui-ci, à qui il ne devrait être alloué qu'une indemnité égale au cours actuel du vin, soit 25 francs l'hecto, soit moitié du prix d'achat.

Ce restaurateur, en achetant son vin comme il l'a fait, a fait une opération aléatoire; il a couru des chances de gain comme de perte; il est de toute justice qu'il profite de la plus-value, s'il s'en produit, comme il devrait subir la perte s'il en survenait. Au surplus, cette plus ou moins-value de sa chose se produit indépendamment de sa volonté et à son insu. C'est l'application pure et simple du principe, *res perit domino, res crescit domino*. Quelles que soient d'ailleurs les circonstances connues ou non, imprévues ou non qui aient été la cause de cette augmentation ou de cette dépréciation.

L'indemnité doit donc être telle qu'elle permette au restaurateur de se procurer sans bourse délier une même quantité de vin de même qualité pour satisfaire sa clientèle et continuer son commerce. Celui-ci, en effet, privé de son vin par la réquisition devra s'en procurer d'autre et il sera bien obligé de le payer au cours du jour, soit 100 francs l'hecto. Il ne serait pas indemne, comme on voit, si l'indemnité qu'on lui allouait n'était que de cinquante francs.

Enfin le dommage doit être direct.

Bien fondé à réclamer une indemnité de 100 fr. par hecto, notre restaurateur ne pourrait prétendre à des dommages-intérêts plus grands sous prétexte que la réquisition a entravé son commerce et arrêté la marche de ses affaires.

Il ne pourrait arguer que le vin lui ayant fait défaut, il a éprouvé des pertes, il ne dépendait que de lui de les éviter en achetant le jour même de la réquisition de son vin d'autre vin avec l'indemnité qui lui a été accordée. Sans doute l'opération nouvelle comporte quelques ennuis, des sacrifices. Mais la réquisition comporte de ces exigences qu'on doit accepter avec joie et générosité; comme dit le rapporteur de la loi.

Je passe maintenant au mot « valeur ».

L'expression « valeur » est très répandue et il sera très aisé de rechercher les divers sens dont elle est susceptible. Nous trouvons cette expression dans le Code, dans la philosophie, dans l'économie politique, dans le dictionnaire.

Commençons par le sens littéral.

Dans un arrêt de la Cour d'Agen du 31 juillet 1916, que je recommande à tous les juristes, on lit :

« Attendu qu'il était de la plus élémentaire facilité, dans le cas où il eût entendu faire prévaloir le taux de la valeur commerciale, le législateur eut inséré dans l'art. 2 des précisions en conséquence, par exemple en libellant dans ces termes la règle édictée : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur *totale* au jour de la réquisition ; qu'il en est tout autrement le mot valeur restant avec un sens non défini et partant inopposable ».

Je ne suis pas de cet avis. Quand on emploie un terme dans son sens littéral ordinaire et habituel et que ce terme est d'ailleurs compris de tout le monde de la même manière, il est inutile d'y ajouter des épithètes, des explications, des longueurs qui ne feraient que l'embrouiller et l'alourdir.

Quand on parle de la valeur d'une chose, chacun sait qu'il s'agit de ce que vaut cette chose, de l'argent qu'on peut en faire, de l'argent qu'il faut déboursier pour se la procurer.

Quand on dit d'un bœuf qu'il vaut 1.000 francs, on n'entend pas exprimer ce que ce bœuf a coûté quand on l'a acheté, mais de l'argent que son propriétaire en pourra faire en le vendant.

De même quand on dit que le 3 pour 100 vaut 60 francs, on exprime sa valeur au cours du jour et non sa valeur d'émission ou d'acquisition qui a pu être beaucoup plus élevée.

Au contraire, quand on veut se servir d'une expression qui, dans un cas spécial, doit avoir une signification différente de son sens coutumier, il faut alors y ajouter des précisions pour éviter des ambigüités.

Ainsi quand on parle de la « valeur locative » ou de la « valeur déclarée pour l'enregistrement seulement », on comprend tout de suite qu'il s'agit de valeurs réduites ayant un sens spécial tout différent de la valeur tout court.

De même si on veut entendre par « valeur d'une chose » non pas ce qu'elle vaut réellement et actuellement, mais ce qu'elle a coûté, c'est alors qu'il faut s'expliquer afin d'être compris, car pour tout le monde la valeur tout court d'une chose c'est ce qu'elle peut être vendue et achetée. Soutenir que la valeur d'une chose ne peut et ne doit s'entendre normalement et ordinairement que de son prix de revient me paraît être un contre-sens grammatical et juridique qui n'a pu germer que dans le cerveau de certains juristes en mal d'innovation.

En économie politique, « la valeur », c'est tout simplement la préférence que nous accordons à certaines choses sur d'autres, elle suppose l'utilité, elle suppose en outre une comparaison entre deux choses utiles.

Un exemple fera saisir cette idée. Faisons pour un moment abstraction de toute espèce de convention sociale, économique et monétaire.

Voilà trois choses : un pain, une outre de vin et une peau de bête à l'état de *res nullius* et devant revenir au premier occupant ; trois hommes viennent à passer ; l'un a faim, l'autre a soif, le troisième a froid.

Le premier dira : ce que je préfère c'est le pain, le second appréciera surtout le vin et le troisième jettera son dévolu sur la fourrure.

Supposons maintenant que le premier, au lieu d'avoir faim ait soif lui aussi comme le second ; immédiatement le pain perd sa valeur tandis que celle du vin augmente par suite du double désir qu'il excite.

Le pain, le vin et la fourrure ont des attributs qui leur sont inhérents, des qualités substantielles qui leur sont incorporées et dont on ne peut les séparer.

Le pain a une couleur, une odeur, une saveur ; il en est de même pour le vin ; la fourrure a une forme et une couleur ; tous ces objets ne peuvent exister sans ces attributs intrinsèques. Sans eux on ne pourrait pas les concevoir. On ne conçoit pas un pain sans couleur, pas plus qu'un vin sans saveur, ni une fourrure sans forme.

Il en est autrement pour la valeur. Celle-ci est une qualité extrinsèque, accidentelle et subjective. Les choses n'ont pas de valeur par elles-mêmes et en elles-mêmes ; elles n'ont de valeur que parce que nous leur en donnons une et dans la mesure seulement où nous les désirons.

On conçoit très bien que les trois choses : pain, vin et fourrure n'aient pas de valeur. Il suffit pour cela de concevoir que personne n'en a besoin ou que personne ne les désire ou ne puisse les prendre.

Relative et subjective, la valeur est encore essentiellement variable ; elle diffère avec les différents individus dont les désirs et les besoins, d'ailleurs impondérables, sont plus ou moins vifs, plus ou moins pressants suivant les natures et les circonstances.

Revenons à l'état social dont nous étions sortis tout-à-l'heure pour les besoins de la cause et tenons compte maintenant des conventions sociales et des lois économiques.

La valeur étant subjective devrait varier suivant les personnes, mais les choses étant apportées sur le même lieu, « le marché » où se trouvent réunis un grand nombre d'individus, chacun émet son appréciation personnelle ; ces appréciations personnelles débattues, discutées, centralisées finissent par établir un taux unique ou si vous voulez un

cours. Ce cours devient ainsi la valeur d'échange des choses et il est exprimé en pratique par la monnaie.

Nous avons ainsi la valeur dite objective qui n'est que la résultante des valeurs individuelles. La valeur objective ne serait donc que le pouvoir qu'à une chose d'être échangée contre une autre et notamment contre une certaine quantité de monnaie.

Au surplus, la valeur objective pourrait encore s'entendre du pouvoir d'échange que chaque chose possède vir-à-vis de tout le monde et abstraction faite des services particuliers ou des avantages spéciaux qu'elle pourrait présenter pour certains individus. Exemple :

Contigu à ma maison se trouve un petit enclos qui appartient au voisin et qui ferait bien mon affaire. Pour tout autre, cet enclos n'a qu'une valeur infime, « c'est la valeur objective », mais pour moi il a une valeur bien grande, « c'est la valeur subjective ».

Quelquefois la valeur est influencée par des événements extraordinaires et imprévus. La guerre, le blocus, l'accaparement et la spéculation sont les principales causes de la perturbation dans les cours ou valeurs qui varient souvent d'un jour à l'autre dans des proportions énormes sans que rien souvent ou du moins presque rien ne justifie ces paniques, ces saccades, ces hausses et ces baisses. Nous avons alors la valeur fictive qui est l'opposé de la valeur normale, qui est même l'opposé de la valeur tout court, puisqu'elle n'en est que le simulacre et la déformation. On me dit mais ces réflexions ne jettent aucun jour sur le débat, le tout est de savoir, non pas ce qu'est économiquement la valeur, mais de quelle valeur la loi a parlé. En effet, c'est là tout le problème, mais pour le résoudre il me paraît très utile sinon indispensable de rechercher toutes les différentes acceptions et sens divers de ce mot. C'est en faisant ainsi le tour de ce concept qu'on arrivera à en dégager le sens le plus probable et la portée la plus exacte.

Une dernière question. Pourquoi désirons-nous plus vivement certaines choses, pourquoi leur attribuons-nous une

valeur plus grande? En d'autres termes, quelles sont les causes de la valeur? Il y a là-dessus pas mal de systèmes plus ou moins séduisants. Je me contenterai simplement de les énumérer. Pour les uns, la valeur a sa cause dans l'utilité, pour d'autres dans le travail, dans le coût de la production, pour d'autres dans le désir.

J'estime, avec les meilleurs économistes contemporains, que toutes ces causes, soit prises isolément, soit combinées plusieurs ensemble ne sont pas suffisantes ni satisfaisantes pour causer la valeur.

C'est la difficulté d'acquisition qui forme en définitive la cause de la valeur des choses et je regrette de ne pouvoir m'étendre comme je le voudrais sur ce dernier point, car j'aurais un certain plaisir à démontrer que le système du prix du revient soutenu par l'Intendance dans ses procès avec les prestataires n'est au fond que l'application pure et simple de la théorie socialiste de Karl Marx, qui met la cause de la valeur dans le travail ou le coût de production. Mais n'anticipons pas.

Voilà pour le sens économique. Passons au sens juridique.

Le mot « valeur » est une expression assez commune et assez répandue dans nos diverses lois, et puisque la loi de 1877 n'est pas suffisamment explicite, paraît-il, sur ce qu'il faut entendre par ce mot, nous n'avons qu'à rechercher dans les différents passages de nos Codes où elle se trouve pour voir le sens que les législateurs y ont attaché.

Je remarque que le législateur a souvent employé cette expression de « valeur » tout court et nous allons pouvoir nous rendre compte qu'il a toujours entendu lui donner le sens de valeur commerciale ou vénale et jamais de prix de revient.

1^o L'article 554 du Code civil dit : « Le propriétaire du sol qui a fait des constructions, plantations et ouvrages avec des matériaux qui ne lui appartenaient pas doit en payer la valeur, il peut aussi être condamné à des dommages-intérêts s'il y a lieu, mais le propriétaire des matériaux n'a pas le droit de les enlever.

Nous nous trouvons ici en présence d'une situation ayant quelque analogie avec celle qui nous occupe. Il s'agit en effet, ici, d'une véritable expropriation mobilière opérée en vertu de la loi.

Le propriétaire d'un immeuble qui a bâti, planté ou fondé quelque ouvrage sur son sol avec les matériaux d'autrui devient propriétaire de ces matériaux par accession. Le propriétaire primitif des matériaux est dépossédé, exproprié, mais le propriétaire du sol doit lui en restituer la valeur.

Je le demande à tout homme, non seulement expert en droit mais simplement pourvu de bon sens. Est-ce que le législateur a entendu parler ici du prix de revient des matériaux? Mais ces matériaux, dans la plupart des cas, n'auront rien coûté ou du moins presque rien.

Il en sera ainsi notamment lorsqu'il s'agira de plantations de petits arbres extraits d'une pépinière, où ils ont poussé tous seuls sans soins spéciaux.

On peut dire autant pour les matériaux employés pour les constructions et ouvrages. Les pierres, les briques, les poutres, les planches, etc., peuvent provenir de démolition et n'avoir rien coûté au propriétaire mobilier.

Est-ce que le propriétaire immobilier sera quitte envers son voisin s'il lui donne le prix de revient de ces arbres ou de ces matériaux?

Ne devrait-il pas au contraire lui donner la valeur vraie de ces objets et le prix qu'il aurait pu en faire s'il les avait vendus à d'autres sur le marché?

Cela est élémentaire et saute aux yeux.

2° Chacun sait avec quel soin jaloux les auteurs du Code civil ont voulu sauvegarder les biens dotaux de la femme, surtout ses immeubles.

L'art. 1559 porte : Un immeuble dotal peut être échangé, mais avec le consentement de la femme contre un autre immeuble de la même valeur pour les 4/5 au moins.

En principe les immeubles dotaux sont inaliénables, la loi cependant a cru devoir admettre quelques exceptions, mais

en prenant de très sérieuses garanties destinées à empêcher l'amoidrissement de la fortune de la femme.

L'immeuble reçu en échange et qui deviendra dotal à son tour devra avoir une valeur égale aux $\frac{4}{5}$ de l'immeuble cédé.

Je vais me servir d'un exemple :

Voilà un immeuble dotal, un pré, d'une valeur de 50.000 fr. qu'on voudrait échanger contre une maison.

Pour que cet échange soit autorisé, il faudra d'abord qu'il soit justifié de son utilité et que la maison ait une valeur d'au moins 40.000 francs, c'est-à-dire égale au moins aux $\frac{4}{5}$ du pré.

La loi l'exige ainsi afin que la consistance de la dot ne soit pas trop facilement diminuée ou même anéantie par des échanges d'immeubles dotaux d'importance contre d'autres immeubles insignifiants.

Et qu'a donc voulu entendre le législateur par cette valeur des $\frac{4}{5}$ au moins ? N'est-ce pas la valeur vénale actuelle et non pas la valeur du prix d'achat ou du prix de revient de l'immeuble reçu en échange.

La maison dont j'ai parlé tout-à-l'heure a très bien pu coûter 40.000 francs d'achat ou à faire construire et ne plus valoir maintenant ce prix. Un incendie, inondation, une servitude nouvelle, un accident quelconque a pu lui enlever les $\frac{3}{4}$ de sa valeur. Croyez vous, Messieurs les partisans du prix de revient, que cette maison d'une valeur actuelle vénale de 10.000 fr. pourra être échangée contre un immeuble de 50 000 francs sous le prétexte que cette maison a coûté 40.000 francs d'achat d'autrefois.

Non, évidemment.

3^e Art. 1675 du Code civil : « Pour savoir s'il y a lésion de plus des $\frac{7}{12}$, il faut estimer l'immeuble suivant son état et sa valeur au moment de la vente ».

Là encore nous sommes en matière exceptionnelle et rigoureuse ; en principe la lésion n'est pas une cause générale de rescision des conventions, mais la loi l'admet cependant quelquefois lorsqu'elle revêt un caractère d'injustice trop

criante ; toutefois il faut que cette injustice soit bien établie.

Un immeuble d'une valeur de 12,000 francs a été vendu moins de 5.000, mettons 4.900 francs, il y a lésion de plus des $\frac{7}{12}$ et le vendeur pourra demander la rescision de cette vente mais à la condition qu'une expertise prouvera que la valeur actuelle de l'immeuble ainsi vendu est d'au moins 11.760 francs ou en chiffre rond 12.000 francs.

Et la loi a soin d'ajouter que c'est au moment de la vente qu'il faudra se placer pour estimer l'état et la valeur de l'immeuble vendu.

Ici donc encore c'est à la valeur vénale actuelle qu'on considère et non le prix d'achat ou de revient.

4° Je passe maintenant au Code de procédure civile et je lis sous l'art. 953 : « La vente des biens de mineurs ne pourra être ordonnée que d'après un avis de parents énonçant la nature des biens et leur valeur approximative ».

La loi se préoccupe avec raison de la fortune des mineurs, surtout de leurs immeubles qui, au moins à l'époque de la confection de nos codes, avaient une importance beaucoup plus grande que de nos jours.

La loi a entouré la vente des immeubles des mineurs de garanties spéciales afin que cette vente ne tournât point à leur préjudice et se fit dans des conditions normales sinon avantageuses.

Préalablement à l'autorisation de la vente de ces biens par le tribunal un avis de parents devra en faire connaître la valeur et la nature approximatives. Le tribunal veut être fixé sur l'importance de ces biens dont il doit surveiller la vente.

Est-ce le prix de revient ou le prix d'achat de ces immeubles que l'avis des parents doit faire connaître ? Non. Qu'est-ce que cette valeur d'antan peut bien faire au tribunal ?

C'est sur la valeur vénale actuelle des immeubles qu'il veut être renseigné et non sur ce qu'ils ont coûté ou sur ce qu'ils ont été achetés autrefois.

5° L'art. 83 du Code forestier est ainsi conçu ;

« Il est interdit aux usagers de vendre ou d'échanger les bois qui leur sont délivrés et de les employer à aucune autre destination pour laquelle le droit d'usage a été accordé.

» S'il s'agit de bois de chauffage, la contravention donnera lieu à une amende de 10 à 100 francs ; s'il s'agit de bois à bâtir ou de tout autre bois non destiné au chauffage, il y aura lieu à une amende *double de la valeur des bois* sans que cette amende puisse être au-dessous de 50 francs ».

Sur quoi donc sera calculée cette amende dont il est parlé au dernier paragraphe de cet article et qui doit être double de la valeur du bois détourné ou échangé ? Est-ce sur le prix de revient de ce bois ? Mais on n'a rien déboursé ou du moins presque rien pour le faire pousser. Il s'est semé tout seul ; il a grandi tout seul ; son prix de revient est nul ou à peu près. Aussi n'est-ce pas sur cette valeur nulle de son prix de revient que devra être basée l'amende mais bien sur la valeur vénale actuelle de ce bois et sur le prix qu'on aurait pu le vendre le jour du délit.

6° Faut-il d'autres exemples, je les trouve dans les art. 15 et 16 de la loi du 22 frimaire, an VII.

Il s'agit dans ces deux articles de la loi de la manière dont sera déterminée pour la perception des droits d'enregistrement la valeur de la propriété de l'usufruit et de la jouissance des immeubles.

Il suffit de les lire pour se rendre compte que le législateur en se servant ici, comme dans les divers passages des codes précités du mot « valeur », a entendu parler de la valeur vénale actuelle.

J'y lis notamment ce passage suggestif : « Si le bail est stipulé, payable en nature, il en sera fait une évaluation d'après les *dernières mercuriales* du canton de la situation des biens à la date de l'acte, à l'appui duquel il sera rapporté un extrait certifié des *mercuriales* ».

Ordinairement la valeur d'un immeuble est facilement et justement déterminée par le prix du fermage ou du loyer pour lequel il est concédé quand ce fermage ou ce loyer est stipulé payable en argent. Mais lorsque le bail est consenti

moyennant la fourniture par le preneur de certaines denrées ou prestations en nature, dont le prix est indéterminé, il pourrait y avoir sujet à difficultés. La loi estime dans ce cas qu'on doit évaluer le prix de ce bail stipulé payable en nature en se basant sur le prix des denrées d'après le cours certifié des dernières mercuriales. Voilà ce que dit cette loi qui est une merveille de précision et de clarté ; et on voudrait nous faire admettre que le législateur de 1877 n'a pas pu, n'a pas dû entendre le mot « valeur » comme celui de l'an VII, mais dans un sens contraire, et on voudrait nous faire admettre que le législateur de 1877 a entendu rejeter complètement la preuve résultant des mercuriales pour déterminer la valeur des denrées alors que celui de l'an VII s'y rapporte expressément.

Il y a une objection que voici. Elle est sérieuse.

Des articles 2 et 15 combinés, il résulte que sauf les exceptions prévues par cet article 15 toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur.

Ainsi donc, dans tous les cas où la prestation donne droit à une indemnité, cette indemnité est toujours égale à sa valeur ; que cette indemnité soit fixée sur le prix de revient comme dans l'art. 30, soit qu'elle soit fixée sur les prix courants comme dans l'art. 48, peu importe, tous ces modes divers d'indemnité sont au fond *unum quid et idem* et cette indemnité quelle qu'elle soit et quelle qu'en soit la base est toujours représentative de la valeur de la prestation.

Et cela est si vrai que l'article 15 dit que le logement et le cantonnement des troupes « quand ils doivent être indemnisés » donnent droit à l'indemnité conformément à l'art. 2 et que l'art. 18, § 2 porte qu'un règlement d'administration publique déterminera le prix de la journée de logement et de cantonnement. Ainsi, d'une part, l'indemnité pour le logement et le cantonnement dont la durée est supérieure à trois jours par mois donnent droit à une indemnité forfaitaire et, d'autre part, cette indemnité forfaitaire est en même temps et néanmoins une indemnité représentative de la valeur puisqu'elle est calculée conformément à l'art. 2.

Cette opinion est encore corroborée par les termes de l'article 30 qui décide que « l'autorité militaire peut aussi se faire livrer par les Compagnies, sur réquisition et au prix de revient, le combustible, les matières grasses et autres objets qui seront nécessaires pour le service des chemins de fer en campagne ». J'ai souligné le mot « aussi » qui veut dire que l'autorité militaire peut requérir les combustibles et matières grasses dont s'agit de la même manière que les autres prestations et moyennant une même indemnité qui sera ici du prix de revient.

Ainsi donc que l'indemnité soit forfaitaire, fixée sur le prix de revient ou sur les prix courants, elle est et sera toujours représentative de la valeur.

Et si cette expression « représentative de la valeur » est de par la loi aussi large et aussi indéterminée, les Tribunaux n'ont pas le droit de retrécir le sens de cette expression et de violer la loi en lui assignant un sens plus étroit et plus spécial.

Les Tribunaux ont donc non seulement le droit mais le devoir d'entendre cette expression « représentative de la valeur » aussi largement que la loi elle-même et d'apprécier quelle sorte d'indemnité il y a lieu d'allouer au prestataire suivant les cas et suivant les circonstances avec liberté de se mouvoir entre le taux du prix de revient qui ne pourra être réduit et les prix courants qui ne devront pas être dépassés.

J'avoue que cet argument très séduisant et très subtil m'a fortement ému, mais il n'a pas suffi à me convaincre.

Un auteur facétieux prétendit un jour avoir trouvé dans l'Evangile la provocation au suicide. Il tira du texte sacré un passage où il y est dit qu'après sa trahison « Judas s'en alla se pendre ». Dans un autre endroit, à la fin de la parabole du bon Samaritain, je crois, il tira cet autre passage : « Allez et faites de même ».

En juxtaposant ces deux paroles éparées qui sont bien, en effet, dans l'Evangile : « Judas s'en alla se pendre ; allez et faites de même », on arrive à la conclusion absurde que

l'auteur recherchait mais qui n'a jamais été dans la pensée du Christ.

Eh bien, pour n'être pas aussi manifeste, l'erreur de l'argument précité n'en procède pas moins du même principe et de la même méthode et qui consiste à prendre un bout de phrase ici, un autre bout là, les juxtaposer et en tirer des conclusions inattendues.

C'est très ingénieux, c'est très spécieux, mais est-ce bien le sens juridique que le législateur a voulu donner à son texte ? Je le conteste.

Qu'une indemnité forfaitaire soit en même temps une indemnité représentative de la valeur, surtout pour certains prestataires dont les prix ou les cours à peu près les mêmes partout ne sont constatés par aucune, mercuriale, cela peut être. Je n'y vois aucune impossibilité, aucune incompatibilité. Et j'estime même que dans le cas actuel qui nous occupe le règlement d'administration publique qui a fixé le tarif du logement et du cantonnement des officiers, sous-officiers, soldats et chevaux, me paraît eu égard au temps où il a été fait, largement rémunérateur. Le voici :

1° Logement par officier logé seul et par jour..	1 fr. »»
Par deux officiers logés ensemble	
et par jour	1 fr. 50
Par sous-officier et par jour.....	0 fr. 15
Par soldat et par jour.....	0 fr. 05
Par cheval et par jour.....	0 fr. 05
plus le fumier	
2° Cantonnement par homme et par jour.....	0 fr. 05
Par cheval.....	le fumier.

Sans doute cette indemnité forfaitaire ne serait plus aujourd'hui représentative de la valeur car les conditions économiques de la vie ont changé du tout au tout et le prix des choses a augmenté depuis 40 ans dans la proportion de 1 à 3 peut-être même davantage.

Mais je crois pouvoir affirmer qu'en 1877, époque de la confection de la loi et du décret, l'indemnité forfaitaire alors

prévue pouvait très bien être représentative de la valeur du logement et du cantonnement des troupes et il est donc tout naturel que l'article 15 dise que cette indemnité forfaitaire sera basée conformément à l'art. 2 et qu'elle est représentative de la valeur.

Quant à l'argument tiré de l'art. 30, il n'est pas concluant parce qu'il n'est pas *ad rem*.

Le mot aussi de l'art. 30 se rapporte exclusivement à l'article 29 qui le précède immédiatement et non à d'autres, ni à l'art. 2, ni à l'art. 15, ni à l'art. 18 avec lesquels il n'a aucun rapport, ni aucune analogie.

D'ailleurs l'art. 30, en parlant de la réquisition des combustibles et matières grasses au prix de revient, n'ajoute pas comme dans l'art. 15 que cette indemnité est due conformément à l'art. 2.

Donc valable pour l'art. 15 pour lequel on trouve d'ailleurs une explication très plausible, l'argument ne peut être pris en considération pour l'art. 30.

Cet article 30 est un article exceptionnel qui au surplus se justifie très bien par la situation spéciale dans laquelle se trouvent les Compagnies de chemin de fer vis-à-vis de l'Etat. En requérant le matériel de ces grandes exploitations, l'Etat ne requiert-il pas un peu sa chose? N'a-t-il pas, en tous cas, sur cette chose des droits d'une nature particulière qui l'autorisent à restreindre l'indemnité en cas de réquisition?

Quant à l'art. 48, il me paraît être une application du principe posé par l'art. 2 que la loi aurait très bien pu se dispenser de faire, mais l'ayant faite elle ne saurait être invoquée contre la thèse du cours commercial qu'elle consacre expressément.

M. Ambroise Colin me fait une autre objection. Il dit : « Le système du cours commercial, application mécanique des mercuriales, paraît nettement inconciliable — on n'a jamais pu répondre de manière satisfaisante à cette observation — avec les procédés minutieux et complexes créés par la loi de 1877 pour assurer l'évaluation des objets réquisitionnés. »

Un jugement du tribunal de Mamers du 12 juillet 1915 exprime la même idée en disant que : « Si le mot « valeur » devait correspondre au cours commercial on ne concevrait pas la raison d'être d'une législation particulière en ce qui concerne les réquisitions. »

Et tout d'abord, je ne reconnais pas du tout que le système du cours commercial, que je défends, ne soit que l'application mécanique des mercuriales. Cette prétendue application mécanique ne concorderait ni avec le vœu de la loi ni avec le rôle du juge chargé d'évaluer l'indemnité.

Les cours commerciaux, même les mieux établis, n'empêchent pas, dans les marchés amiables, les vendeurs et les acheteurs de discuter quelquefois longtemps sur la valeur, les prix et les conditions du marché ; de même les mercuriales officiellement constatées n'empêchent pas le juge de rechercher la valeur de l'objet coté. Pour ce faire, il pourra s'entourer de tous renseignements comme de tous documents intéressants ou utiles, mais j'estime que le principal et le meilleur document dont il pourra et devra se servir sera justement la cote, car, comme le dit très judicieusement M. Berthélemy, les mercuriales, quand elles sont suffisamment fixes et générales, sont le miroir le plus exact de la valeur et constituent, selon l'heureuse expression d'un jugement du tribunal de Lyon (Daloz, P. 1916, 2 137 et suivants) une présomption de sincérité qu'il appartiendrait à l'Intendance de démontrer fausse.

Le rôle des tribunaux, en l'espèce, ne consiste pas à constater le cours des marchandises pour en déduire et en fixer mathématiquement la valeur et par voie de conséquence nécessaire et générale le montant de l'indemnité. Non. Ce faisant les tribunaux statueraient par voie de disposition générale et réglementaire, ce qui leur est formellement interdit. D'autre part, ce mode de procédé, s'il venait à être admis par la jurisprudence, aurait pour effet de rendre inutile le recours devant les tribunaux, puisqu'on pourrait trouver d'avance dans les cotes officielles les résultats certains de leurs décisions.

Et ce que je viens de dire pour les mercuriales, je le dis aussi pour les prix proposés par l'Intendance. Si, en effet, ces prix devaient toujours et obligatoirement être admis par les juges, il en résulterait d'abord que les tribunaux ne seraient plus de véritables arbitres mais de simples appareils enregistreurs de la valeur, il en résulterait en outre qu'en constatant et consacrant purement et simplement les prix généraux et uniformes proposés par l'Intendance pour chaque région et pour chaque série de prestations, ils statueraient par voie de disposition générale et réglementaire.

La loi n'a pas dit que les tribunaux devaient allouer une indemnité quelconque, ni une indemnité du prix de revient, ni même une indemnité du cours commercial, elle a dit une indemnité représentative de la valeur. C'est donc cette valeur que les juges doivent rechercher par tous les moyens de preuve légalement admis.

Les cours commerciaux n'empêchent donc pas, ne dispensent donc pas les juges de rechercher la valeur, mais ils lui seront d'un précieux secours pour cette recherche, surtout en l'absence d'autres éléments de preuve qui très souvent feront défaut.

Et qu'on ne vienne pas me dire que les prix proposés par les commissions d'évaluation constituent, à l'encontre du cours commercial une présomption contraire de force égale ou supérieure. Non. Ces prix proposés par les commissions d'évaluation, quelles que soient leur compétence, leur indépendance et leur composition, ces prix, dis-je, sont déférés à l'Intendance, ou quoi que ce soit au ministre de la guerre qui les arrête et les fait siens. Ils ne peuvent donc constituer ni une preuve, ni un commencement de preuve, ni même une présomption au profit de l'Etat qui plaide.

Il n'appartient pas à un plaideur de se créer ainsi à lui-même des titres. Ces prix proposés ne constituent donc que de simples prétentions d'un demandeur au procès et non des moyens de preuve pour servir à former la conviction du juge. Pour qu'il en fut autrement, il aurait fallu que la loi

de 1877 le dise formellement, et elle n'a rien dit de semblable.

Je dis donc que d'une manière générale, c'est dans les mercuriales, quand elles existent, que le juge devra principalement rechercher la valeur des choses réquisitionnées. Je poursuis l'objection de M. Colin qui paraît se plaindre qu'on n'ait jamais pu répondre de manière satisfaisante à son observation.

Je reconnais en effet que pour expliquer et comprendre le rôle des commissions d'évaluation il ne suffit pas d'envisager les cas nombreux où la réquisition porte sur des choses non cotées dans les Bourses et marchés. Mais voici une autre réponse que je sou mets à M. Colin :

La réquisition, d'après le vœu de la loi et les prescriptions du ministre de la guerre, ne doit être exercée que subsidiairement et après des recherches, des tentatives et des propositions de marchés amiables. Ces propositions, en vue de marchés amiables, ne pouvaient évidemment être laissées à la discrétion ou à l'arbitraire de chaque fonctionnaire de l'Intendance. On devait nécessairement établir des prix maxima qui devaient servir de base à l'Intendance dans ses tentatives de marché de gré à gré. Il est tout naturel que ces prix, d'ailleurs très minutieusement étudiés, soient devenus en cas de refus ou d'impossibilité de contracter de gré à gré la base des offres des indemnités de réquisition.

L'Intendance ne pouvait en effet raisonnablement offrir deux prix pour le même objet, sur le même lieu et en même temps. Si elle offre cent pour obtenir un objet qu'elle demande à acheter amiablement et qu'on lui refuse, elle devra encore offrir cent quand elle s'emparera de cet objet par voie de réquisition. La réquisition n'est pas en effet une peine, mais un mode d'acquisition forcée.

M. Ambroise Colin dit enfin que les procédés minutieux et complexes créés par la loi de 1877 pour assurer l'évaluation des objets réquisitionnés sont incompatibles avec le système du cours commercial ; c'est au fond la même objection que faisait sous une forme un peu différente un émi-

nent magistrat du ministère public, quand il disait : « Valeur n'est pas toujours synonyme de prix. Ne voyons-nous pas en droit fiscal la valeur locative différer sensiblement du prix de location » ; et il ajoutait : « De même que la valeur locative est déterminée suivant certaines règles par les agents des Contributions directes, de même la valeur intrinsèque qui doit servir de base à l'indemnité est l'objet de la part de la loi d'une procédure qui serait parfaitement inutile si elle n'était autre que le cours commercial ». (Conclusion du ministère public de Cahors, 1915).

Les procédés minutieux et complexes dont parlent ici M. Colin et M. le Procureur de la République de Cahors visent évidemment les commissions d'évaluation et les conditions dans lesquelles elles sont chargées d'établir les différents barèmes. J'ai déjà répondu à la première partie de cette observation en indiquant tout-à l'heure le rôle et le but de ces commissions dont les prix proposés à toutes fins doivent d'abord servir pour les marchés amiables et à défaut ensuite pour les offres à faire en cas de réquisition.

Mais peut-on sérieusement comparer le rôle de ces commissions d'évaluation avec celui des agents du Trésor chargés d'établir l'assiette de l'impôt sur les propriétés ? Je ne le pense pas, ne voyant entre les deux aucune analogie ni aucun point de contact.

D'autre part, y aurait-il vraiment une différence réelle entre la valeur locative et le prix de location ?

Le prix de location c'est la somme d'argent portée au bail et moyennant laquelle l'immeuble a été loué par hypothèse 800 francs.

La valeur locative serait cette même somme de 800 francs moins les impôts, les assurances, frais d'entretien et autres.

L'administration des contributions directes estime que d'une manière générale la valeur locative, le revenu net qui doit servir de base à l'impôt doit être calculée sur le prix de location brut diminué d'un quart, soit $\frac{800}{4} = 200$, soit 600 fr. de valeur locative.

La valeur locative n'est donc que le prix de location, défalcation faite forfaitairement d'un quart pour charges annuelles qui grèvent ordinairement l'immeuble loué.

Mais la valeur vraie de l'immeuble n'est pas du tout modifiée par les évaluations de l'administration en ce qui concerne la valeur locative ; celle-ci devant au surplus se confondre pratiquement avec le prix de location, puisque la différence d'un quart en plus ne doit pas bénéficier au propriétaire, du moins en principe.

L'argument ne porte donc pas.

On objecte encore : Mais il y a une foule de prestations non cotées, comme les services personnels et les marchandises pour lesquelles il n'existe pas de mercuriales. Comment seront-elles évaluées ? Et pourquoi ne pas faire dans tous les cas comme si les cours n'existaient pas du tout ? Pourquoi deux poids et deux mesures et deux modes d'évaluation ; l'un par les mercuriales, l'autre sans elles ?

Je n'ai jamais prétendu ni que les cours commerciaux étaient les seuls générateurs ou fixateurs de la valeur, ni qu'ils devaient obligatoirement s'imposer aux juges. C'est aux tribunaux et à eux seuls qu'il appartient de fixer la valeur en s'entourant de tous renseignements susceptibles de former leur conviction, quand les mercuriales existeront, ils feront bien, ils devront même s'y référer mais sans être obligés de s'y conformer.

Quand elles feront défaut, ils rechercheront ailleurs les moyens d'éclairer leur religion soit en consultant les prix courants, soit en prescrivant une enquête, soit en ordonnant une expertise. Ce ne sont là ni deux poids ni deux mesures, ni deux modes d'évaluation, mais des éléments de preuve différents et des moyens divers d'investigation qui s'offrent aux juges pour accomplir leur difficile mission.

On objecte enfin : Mais les mercuriales peuvent être faussées. Oui les mercuriales peuvent en effet être faussées par la spéculation, *l'agio*, l'accaparement et toutes sortes de manœuvres frauduleuses malheureusement trop fréquentes en temps de crise ou de guerre.

Mais alors les mercuriales ne sont plus les miroirs exacts et fidèles de la valeur ; ce ne sont plus que des verres grossissants qui donnent une image déformée de la valeur, une valeur fictive qui n'est plus la valeur réelle. Mais d'abord la fausseté des mercuriales ne se présume pas et il serait intéressant ensuite de rechercher comment et dans quels cas les mercuriales pourraient avoir été faussées.

La grande majorité des tribunaux qui ont condamné le système du cours commercial ont motivé leur décision sur ce que les cours avaient été faussés plus ou moins et d'une façon ou de l'autre.

De même les auteurs qui ont adopté le système du prix de revient ont basé leur opinion également sur ce que les cours commerciaux étaient en temps de guerre généralement faussés.

Je remarque en passant que rejeter le système des cours commerciaux sous prétexte qu'ils sont faussés, c'est reconnaître implicitement qu'ils devaient être admis s'ils étaient sincères.

Et où les partisans du prix de revient se trompent, à mon avis, c'est lorsqu'ils prétendent que l'état de guerre, la réquisition ou la simple annonce de la réquisition sont à eux seuls de nature à fausser tous les cours.

Que dans les premières semaines ou même les premiers mois de la guerre, la mobilisation générale ait jeté une telle perturbation sur les marchés que tous les cours en aient été plus ou moins faussés momentanément, rien de plus vrai. C'est même si vrai que pour éviter les inconvénients très graves qui pourraient en résulter, le gouvernement français, comme les gouvernements alliés et ennemis, je crois, ont cru devoir fermer pour un temps les Bourses de valeurs et de commerce, dans certaines villes tout au moins. Mais peu à peu l'ordre est revenu, les affaires ont repris, les transactions ont recommencé, les Bourses de valeurs comme celles de commerce ont rouvert leurs portes et les cotes ont été publiées officiellement.

Que la guerre, surtout la guerre qui dure, fasse monter

les cours des marchandises, c'est inévitable. Mais cette hausse s'explique tout naturellement, elle est licite puisqu'elle est le résultat de faits économiques qui sont connus de tous et qui même peuvent être prévus dans une certaine mesure. Cette hausse s'impose à tous ; aux Français, aux alliés, aux neutres comme aux ennemis, tous la subissent et pourquoi donc cette hausse, que tout le monde subit, ne s'imposerait elle pas à l'Etat ?

Certes l'Etat pourrait l'exiger si une loi spéciale lui avait accordé en temps de guerre le *jus singulare* dont parle M. Larnaude, mais nous avons vu que cette conception moyennageuse de M. Larnaude n'est basée sur aucun texte, qu'elle est en contradiction avec les principes de notre droit en général et en contradiction absolue avec l'article 2 de la loi de 1877.

Cette hausse d'ailleurs s'impose si bien à l'Etat que l'Intendance elle-même la reconnaît en fait et propose pour ses réquisitions des prix de jour en jour plus élevés, généralement inférieurs au taux commercial, mais s'élevant progressivement au fur et à mesure que ces cours augmentent.

Le système du prix de revient n'est pas seulement anti-juridique, mais je prétends qu'il est anti-rationnel et conduit à des absurdités évidentes.

Un arrêt de la Cour d'Agen (2^e Chambre) du 31 juillet 1916 (D. P. 1916, 2-137) dit : « Que c'est tâche extrêmement malaisée que de préciser la valeur du prix de revient, mais que des mesures de sauvegarde organisées à cet effet, il ressort que le législateur n'a pas manqué de s'en rendre compte. »

Je suis d'accord avec l'arrêt pour reconnaître qu'il est extrêmement malaisé de préciser le prix de revient, et je me sépare de lui aussitôt en posant en principe qu'il est impossible de déterminer exactement le taux de ce prix de revient. Et contrairement à ce que pense l'arrêt, j'estime que si le législateur a prévu les difficultés insurmontables qui découlent de l'application rigoureuse du prix de revient, ça été une raison pour l'écarter, pour l'excellent motif qu'il conduit à des injustices criantes et à des absurdités énormes.

Je ne sais ce qu'il faut penser des sanctions pénales prévues contre les violateurs de la loi, mais ce que je sais bien c'est que les multiples moyens d'investigation dont sont armés les tribunaux seront toujours impuissants à déterminer exactement le prix de revient d'un porc aussi bien que le prix de revient d'un hectolitre de vin. Il faudrait pour cela faire la somme et l'évaluation de mille éléments divers qu'on ne peut ni compter, ni mesurer, ni peser, ni évaluer, ni exactement, ni approximativement.

Un exemple : Un particulier a acheté le même jour, au même prix, deux petits porcs d'égale grosseur pour les engraisser. Pendant plusieurs mois il leur donne les mêmes soins, la même quantité et qualité de nourriture, mais l'un de ces porcs est comme on dit de bonne venue, il grossit à vue d'œil pendant que l'autre se développe difficilement.

Quelque temps avant la vente, le propriétaire donne au porc malingre des soins spéciaux et une nourriture plus abondante dans l'espoir d'amender son état ; malgré tout, il reste chétif et plus maigre que l'autre.

Arrive la réquisition qui enlève les deux porcs à leur propriétaire. Quelle sera l'indemnité ? Le prix de revient ? Mais alors il faudra payer plus cher le porc maigre que le porc gras, le porc maigre, en effet, a coûté le même prix d'achat que le porc gras, mais il a coûté beaucoup plus de soins spéciaux et de nourriture.

Autre exemple : Deux propriétaires voisins ont acheté le même jour, le même prix, un porc de même qualité. L'un d'eux, plus intelligent que l'autre (c'est du propriétaire que je parle) a élevé et nourri son porc d'après les méthodes scientifiques nouvelles, l'autre s'en est tenu à sa vieille méthode empirique. Le porc du premier est arrivé à un développement rapide et à un bon état d'engraissement beaucoup plus vite que celui de son voisin. Il a obtenu de meilleurs résultats tout en dépensant beaucoup moins. En cas de réquisition, quel sera le taux de l'indemnité à allouer à ces deux propriétaires ?

Celui qui aura le porc le plus petit pourra réclamer une

indemnité plus forte que son voisin, dont le porc est bien supérieur mais dont le prix de revient est moindre.

Voilà où nous conduit la théorie du prix de revient, car ce raisonnement que nous faisons pour les porcs, on pourrait le faire avec d'autres objets et toutes espèces de denrées.

On me dit : « Mais il y a un prix de revient moyen » ; et c'est à ce dernier que nous entendons nous attacher.

Je réponds qu'il n'y a pas de justice moyenne ni de droit moyen. Si j'ai droit à 20 on doit me donner 20 et non pas 18 ou 19 sous prétexte que mon voisin, plus intelligent ou mieux doué pourra avoir 21 ou 22. Le droit est absolu et mathématique, du moins dans son principe ; il n'est pas flottant, ni susceptible de plus ou de moins suivant les individus.

M. Ambroise Colin prétend que dans *aucun système* l'égalité n'est assurée entre les intéressés au regard de la réquisition, pas plus dans le système du cours commercial que les autres et il en donne cet exemple :

Deux négociants ont acheté du sucre pendant la guerre à 60 fr. le quintal. Primus seul est réquisitionné ; on lui paie son sucre, frais de magasinage et divers, 65 fr. Secundus, non réquisitionné, a conservé son stock. La paix est signée, le sucre retombe à 45 fr. Secundus pourra se dire sacrifié. Et voilà l'exemple dont se sert M. Colin pour nous faire comprendre comment le système du cours commercial pourrait aboutir à des inégalités. Je réponds :

1° Secundus ne peut pas se dire sacrifié par la réquisition, puisque la réquisition ne l'a pas touché.

2° La réquisition est un devoir, mais ne constitue pas un droit : Secundus n'avait pas à y compter.

3° Secundus, en achetant son sucre et en le conservant, a fait une opération aléatoire dont il doit supporter les risques, puisqu'il aurait pu bénéficier des avantages si la guerre avait duré plus longtemps.

Arrêt de la Cour de Cassation (6 mars 1917)

« La Cour,

« Ouï en l'audience publique du 20 février 1916, M. le conseiller Feuilleux, en son rapport, en l'audience publique du 26 février 1916, Mes Regray et Frénoy, avocats des parties, en leurs observations respectives, ainsi que M. le procureur général Sarrut, en ses conclusions et, après en avoir délibéré en la chambre du Conseil ;

» Vu l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 ;

» Attendu que les réquisitions militaires prévues et organisées par la dite loi, en cas de mobilisation ou de guerre, sont des actes de puissance publique consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; que, dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique, elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ;

» Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée et sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; que, d'une part, cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition et que, d'autre part, l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés, soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition ;

» Attendu qu'à la différence de l'article 30 de la loi du 3 juillet 1877 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909, qui régissent des cas particuliers, l'article 2 sus-visé n'a spécifié

aucun mode légal d'évaluation des choses réquisitionnées ; que, par suite, les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer et cette valeur et l'indemnité qui en doit être la représentation, d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés, mais qu'ils ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision ; que, s'ils ont, en conséquence, la faculté de faire état des avis des Commissions départementales établies par l'art. 24 de la loi du 3 juillet 1877, des conditions de prix dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire, ainsi que des mercuriales et cours commerciaux, c'est seulement comme éléments d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition ;

» Attendu, en fait, que des qualités et des motifs de l'arrêt attaqué il résulte qu'à la suite de la réquisition pratiquée à Nantes le 29 septembre 1914 par l'autorité militaire de deux cent quatre-vingt-sept quintaux de sucre Maurice numéro 3 appartenant à Erichsen, Rothe et C^{ie}, cette société a introduit contre l'Etat une demande en paiement de la somme de cent soixante mille quatre cent soixante-sept francs quarante-huit centimes, correspondant, outre les frais de fournitures de sacs, au prix de cinquante-quatre francs le quintal d'après le cours commercial pratiqué sur la place de Nantes au jour de la réquisition ; qu'il a été fait offre par l'Intendance de celle de cent vingt-quatre mille huit cent huit francs, correspondant au prix d'acquisition par les demandeurs des sucres réquisitionnés, augmenté des frais de transport, manutention, magasinage et autres ;

» Attendu qu'après avoir déclaré que « si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire », l'arrêt attaqué décide « qu'il y a lieu de rechercher ce qu'était devenue normalement la valeur des sucres à l'époque où l'Intendance s'en est portée acquéreur par la réquisition » et commet, avant faire droit, trois

experts avec « mission de déterminer cette valeur, qui doit constituer l'indemnité sur la base du prix courant des sucres Maurice numéro 3 pratiqué à cette date sur la place de Nantes ;

» Attendu qu'en assimilant ainsi, au point de vue du prix à payer, l'Etat a un acheteur ordinaire et en faisant du prix courant non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a fausement appliqué et, par suite, violé le texte visé au moyen ;

» Par ces motifs, casse et annule l'arrêt rendu entre les parties par la Cour d'appel de Rennes le 18 janvier 1916 ; Renvoie devant la Cour d'appel de Caen. »

Au sujet du premier attendu qui analyse d'ailleurs d'une manière parfaite la nature, le but et l'objet des réquisitions militaires, je fais les deux observations suivantes :

1° Lors de l'élaboration de la loi de 1877, le ministre de la guerre avait voulu faire de la réquisition un marché de fournitures pour en attribuer le contentieux à la juridiction administrative et c'est *uniquement* pour éluder cette compétence que le rapporteur de la loi au Sénat a fait intervenir la notion de réquisition-expropriation.

Je rappelle aussi ce que disait ce même rapporteur dans un autre passage de son travail où il parle « *d'acheter* sur place par voie de réquisition ».

La réquisition, d'après cela, ne serait donc pas si éloignée d'un marché de fourniture ou d'un contrat de droit commun que l'indique la Cour suprême.

2° Je crois devoir rappeler également ici l'avis du Conseil d'Etat du 11 janvier 1916 qui déclare formellement que « la réquisition temporaire d'un navire participe de la nature et des effets du contrat de louage ». Si la réquisition dont s'agit avait porté non sur l'usage temporaire mais sur la propriété du navire, il n'est pas douteux que le Conseil d'Etat eût décidé que cette réquisition participait de la nature et des effets du contrat de vente. Ce qui, dans l'un comme dans l'autre cas, est exactement le contraire de ce que dit l'arrêt de la Cour de Cassation.

Il résulte de ces deux observations un doute sérieux sur la valeur doctrinale de l'affirmation de la Cour suprême.

Dans le second attendu, l'arrêt est en contradiction avec lui-même puisqu'il décide d'une part que l'indemnité doit être appréciée au jour de la réquisition, et d'autre part que cette indemnité doit être calculée, abstraction faite de la plus-value, qu'une hausse de prix aurait procuré à la chose depuis son acquisition par le prestataire jusqu'au jour de la réquisition.

De deux choses l'une, en effet ; ou l'indemnité est appréciée au jour de son acquisition par le prestataire, ou de sa réquisition par l'Etat.

Si c'est au moment de l'acquisition, c'est sur son prix de revient qu'il faudra tabler.

Si c'est au moment de la réquisition, c'est sur sa valeur actuelle qui doit nécessairement comprendre (à moins de texte impératif contraire) la plus-value, s'il s'en est produit quelqu'une, qui devrait de même tenir compte de la moins-value si la chose avait baissé. La valeur est une et indivisible.

Dans son troisième attendu, l'arrêt nous dit que le tribunal est ici souverain pour faire l'évaluation de l'indemnité d'après tous les modes de preuve légalement autorisés.

Parmi ces modes de preuve, on peut citer les mercuriales, les avis des commissions départementales, les expertises, les enquêtes, etc. Bien entendu, si le tribunal peut faire appel à tous ces modes de preuve à la fois, il n'est pas obligé de recourir à chacun d'eux dans toutes les affaires qui lui sont soumises.

Dans la plupart des cas, beaucoup de ces moyens lui feront défaut et il est très possible, du reste, qu'un seul de ces éléments de preuve lui paraisse suffisant pour former sa conviction ; dans ce dernier cas, le tribunal pourra négliger les autres modes de preuve et dire qu'il les rejette pour le cas particulier qui lui est déféré.

Ce faisant, le tribunal observe la loi et ne la viole pas. C'est ce qu'a fait la Cour de Rennes dont l'arrêt est ici entre-

pris. La Cour s'est servi d'un mode légal de preuve, l'expertise, qui lui a paru seule possible et suffisante en l'espèce pour déterminer la valeur de la prestation au jour et au lieu de la réquisition. Elle a spécifié en outre que cette valeur serait établie sur la base du prix courant de marchandises similaires à cette époque.

Ce faisant, la Cour de Rennes n'a pas non plus violé la loi, puisque la Cour de Cassation reconnaît aux tribunaux le droit de prendre les cours commerciaux comme éléments d'appréciation. Néanmoins, nous verrons tout-à-l'heure la Cour suprême reprocher à la Cour de Rennes d'avoir pris ce même cours commercial comme base d'évaluation.

Le quatrième attendu me suggère les réflexions suivantes :

1° Il s'agit dans cette affaire d'une réquisition en bloc de 2.970 quintaux de sucre opérée à Nantes sur un seul prestataire ; cette réquisition ainsi faite me paraît illégale. Il est évidemment beaucoup plus commode pour l'Intendance de faire ainsi des réquisitions importantes sur un seul individu que de courir les villes, les villages et les maisons pour y chercher et y requérir par petits paquets ou un par un, les objets dont elle a besoin, mais la loi n'entend pas que la réquisition soit ainsi faite.

En principe, la réquisition doit être faite par la mairie, qui répartit équitablement les prestations entre ses divers habitants. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, en cas d'urgence, que l'Intendance peut s'adresser directement aux prestataires et même dans ce cas, elle doit garder autant que possible l'égalité entre les divers citoyens requis.

Je reconnais au surplus que ni la Cour de Rennes ni la Cour de Cassation n'avaient qualité pour critiquer ou pour annuler cette réquisition.

Je fais cette observation pour démontrer avec quelle désinvolture l'Intendance a trop souvent pratiqué les réquisitions et ce, en vertu et au mépris à la fois d'une loi qu'elle semble ignorer.

2° Que serait-il arrivé si la Compagnie Erichsen, Rothe

et C^{le} avait vendu la moitié du sucre en question immédiatement avant la réquisition.

Le sucre vendu aurait été cédé naturellement au cours du jour et ceux qui l'auraient acheté auraient été bien fondés à réclamer, en cas de réquisition, une indemnité basée sur le cours commercial concordant dans l'espèce avec le prix d'achat ou de revient, il en serait résulté que pour une même chose, au même moment, sur le même lieu, une denrée aurait eu deux valeurs, ce qui est absurde et injuste.

La Cour de Cassation, dans ses 5^{me} et 6^{me} attendu, décide que la Cour d'appel a mal interprété et violé la loi pour deux motifs :

1^o Parce qu'elle a assimilé au point de vue du prix à payer l'Etat à un acheteur ordinaire.

2^o Parce qu'elle a pris comme base exclusive et nécessaire de l'indemnité le prix courant et qu'elle a rejeté tous les autres moyens de preuve de l'évaluation.

De ces deux motifs, j'approuve le second, mais je rejette le premier.

Il est bien évident que les juges ne peuvent pas écarter *de jure* et par une espèce de disposition réglementaire ni l'un ni l'autre des moyens de preuve établis par la loi.

Libre à eux de s'appuyer sur tel ou tel pour former leurs convictions dans les cas particuliers qui leur sont soumis.

Dans l'espèce, l'arrêt de la Cour d'appel eut été inattaquable s'il avait déclaré que vu les circonstances de la cause les mercuriales seules lui paraissaient devoir être prises en considération et susceptibles de lui fournir des éléments d'appréciation, mais elle ne pouvait pas décider que les mercuriales seules et d'une façon générale pouvaient et devaient servir de base à l'évaluation de l'indemnité.

Les mercuriales seront sans doute une base précieuse, elles seront même la base principale, mais il faut pour cela qu'elles soient sincères et vraies. Mais elles peuvent avoir été faussées ou mal établies ou même ne pas exister du tout, il faudra bien alors recourir à d'autres moyens légaux pour

arriver à déterminer aussi parfaitement que possible la valeur de la prestation.

Quant à dire que la Cour d'appel a eu tort d'assimiler l'Etat à un acheteur ordinaire au point de vue du prix à payer, je crois que la Cour de Cassation fait une confusion.

Il y a en effet ici une distinction importante à faire entre la réquisition proprement dite et le règlement de l'indemnité. Si dans le premier cas, l'Etat agissant comme puissance publique ne peut être considéré comme un acheteur ordinaire, il n'en va pas de même lorsque, la réquisition étant faite, il ne s'agit plus que du règlement de l'indemnité. La loi veut alors que l'Etat dépouille sa qualité de puissance publique pour venir devant les tribunaux comme un simple particulier défendre et faire valoir ses prétentions.

La Cour suprême, après avoir cassé l'arrêt de la Cour de Rennes, a renvoyé l'examen de l'affaire devant la Cour d'appel de Caen, et cette dernière a rendu en audience solennelle son arrêt le 20 mars 1918.

Examinons un peu cette décision :

Dans une de ses plus belles fables, La Fontaine nous dit et nous démontre « qu'on ne peut contenter tout le monde et son père » ; le tort de la Cour de Caen, à mon sens, est de n'avoir pas tenu compte de ce sage conseil et d'avoir voulu contenter tout le monde et... j'allais dire « sa mère » la Cour de Cassation. Ce faisant, la Cour de Rennes a mécontenté à peu près tout le monde.

La Cour de Caen a statué en droit à peu près comme la Cour de Cassation, mais sur la question de fait elle a jugé dans un sens opposé. En comparant les deux textes de l'arrêt de Cassation et de l'arrêt de Caen, on voit qu'ils sont presque concordants, non seulement sur les idées mais encore sur les termes mêmes.

Pour en juger, qu'on veuille bien se reporter aux 1^{er} et 2^{me} « attendu » de Cassation pour les rapprocher des suivants de la Cour de Caen.

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires, toutes les presta-

tions donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans les cas spécialement réglementés par des dispositions exceptionnelles, que les réquisitions militaires ayant pour but de pourvoir aux besoins de l'armée dans l'intérêt supérieur de la défense nationale, constituent des actes de puissance publique qui ne sauraient être assimilés aux marchés de fournitures, ni à aucun contrat de droit commun ; que les prestataires dont les biens ont été réquisitionnés doivent être indemnisés exactement de la perte que leur cause la dépossession de leurs biens sans pouvoir en tirer profit ; que pour déterminer la valeur de ces biens, il y a lieu de se placer à la date de la réquisition, et, la loi n'ayant prescrit aucun mode légal d'évaluation, de faire état de tous les éléments d'appréciation qu'on peut puiser dans les circonstances de chaque prestation. »

« Attendu, dès lors, qu'à tort le tribunal de Nantes a décidé que les experts devraient évaluer l'indemnité due à Erichsen, Rothe et C^{ie} en se basant uniquement sur le prix d'acquisition des sucres réquisitionnés, augmenté des frais de transport et de conservation ; que d'une part ce n'est pas à la date de l'acquisition qu'il faut se placer mais à la date de la réquisition ; que, d'autre part, l'indemnité ne doit pas être basée exclusivement sur le prix de revient de la chose, mais sur sa valeur réelle et normale, qu'il échet à ce double point de vue de faire droit à l'appel de Erichsen, Rothe et C^{ie}, et de réformer la décision du tribunal de Nantes. »

A peu près identiques en droit, ces deux arrêts sont, on le voit, déjà absolument opposés en fait ; d'abord la Cour de Caen a eu bien soin de ne pas reproduire le passage relatif au prix de revient que j'incrimais tout-à-l'heure ; elle n'a pas voulu suivre ici la Cour de Cassation et condamner comme elle toute hausse sur les marchandises provenant du fait de la guerre et tout gain licite qui pourrait en être la conséquence.

De plus, la Cour de Caen a formellement condamné le système de prix de revient, même augmenté des frais de transport, de conservation et autres ; ce qui est manifeste-

ment le contraire de ce qu'avait décidé la Cour de Cassation, qui avait admis le prix de revient, comme le reconnaît d'ailleurs M. Colin.

La Cour de Caen a fait beaucoup mieux; elle a effectivement admis le système du cours commercial sérieux.

En effet, après avoir dit que l'indemnité doit être basée sur la valeur réelle et normale du sucre au jour de la réquisition et fixé cette date au 26 septembre 1914, la Cour de Caen constate que le cours du sucre à la Bourse de Paris était coté 45 fr. le quintal entre le 23 et le 30 septembre 1914. Et elle alloue au prestataire cette indemnité de 45 fr. par quintal qui se trouve correspondre exactement au cours commercial du jour de la réquisition, si non sur le petit marché de Nantes du moins sur la grande place de Paris.

D'autre part, la Cour d'appel, en accordant à Erichsen, Rothe et C^{ie} cette indemnité de 45 fr. par quintal de sucre, reconnaît que ce sucre a été acheté à Londres en 1913, en pleine paix et à un taux certainement très inférieur (32 ou 35 francs).

La Cour d'appel a donc admis que le prestataire pouvait prétendre à un gain licite que lui avait procuré la hausse normale pendant la guerre de la chose acquise.

La Cour de Caen dit en outre une chose excellente; à savoir que la réquisition n'est qu'un mode d'acquisition et non un moyen d'obtenir les choses à meilleur marché, non plus du reste qu'une sanction pénale contre les prestataires trop exigeants qui auraient refusé de consentir des marchés amiables. Après avoir offert amiablement un certain prix pour une denrée (dans l'espèce 45 fr. par quintal de sucre) l'Intendance ne pouvait plus, soit par représailles contre le prestataire qui avait décliné cette offre, soit simplement en usant de son droit de réquisition, revenir sur son offre première et prétendre payer moins cher (42 fr.) une marchandise réquisitionnée qu'une marchandise achetée de gré à gré.

Tout cela, la Cour de Caen ne l'a peut-être pas dit très franchement ni très clairement, mais elle l'a dit tout de même.

Il est regrettable que la Cour de Caen n'ait pas statué d'une manière moins timide et moins hésitante; elle me paraît n'avoir pas eu le courage suffisant de son opinion; son arrêt manque d'allure, d'originalité, d'assurance et, disons le mot, d'indépendance, on dirait qu'il craint d'être cassé lui aussi.

Et pourtant la Cour de Caen pouvait y aller avec d'autant plus d'assurance que la très grande majorité de nos Cours d'appel qui ont statué sur la question ont nettement pris position et adopté le système du cours commercial tel que nous l'entendons. En effet, les cours de Nancy, de Bourges, de Bastia, d'Angers, de Bordeaux, de Nîmes, de Limoges, de Montpellier, de Poitiers et d'Agen ont jugé comme la Cour de Rennes, dont l'arrêt a été cassé.

Nancy, 13 mai 1916, D. 16, 2, 153; — et 9 nov. 1916, *Gaz. Pal.*, 19 nov. 1916. On lit dans le premier de ces arrêts : « Attendu... que c'est à tort que l'appelant soutient que l'indemnité doit correspondre au prix de revient.... Que par valeur, il convient d'entendre le prix d'achat.... augmenté de la plus-value que la marchandise a pu subir et qui s'est incorporée à la valeur initiale, etc. » — On lit dans le second : « Attendu... que c'est le cours du jour qui est le critérium de la valeur... et peut seul déterminer l'indemnité. »

Bourges, 17 mai 1916, *Gaz. Pal.*, 23 sept. 1916 : « Attendu... que cette valeur doit s'entendre..., selon les prix courants... tels qu'ils sont établis par les mercuriales... »

Bastia, 26 juin 1916, *Gaz. Pal.*, 24 janvier 1917 : « Attendu que quand il s'agit d'une marchandise réquisitionnée entre les mains d'un commerçant, sa valeur ne peut être que son prix commercial à cette époque... »

Montpellier, 7 juin 1916 : « Attendu qu'en général les cours du marché, lorsqu'ils se déduisent de transactions suffisamment nombreuses et importantes, sont la mesure la plus exacte... de la valeur d'une denrée. »

Angers, 11 juillet 1916, D. 1916, 2, p. 156 : « Attendu... que l'indemnité s'entend d'une valeur qui soit, pour le propriétaire, l'équivalent de ce dont il est dépossédé, d'où li suit

que cette équivalence doit, pour être équitable, se baser sur le cours normal, au jour de la réquisition, de produits similaires... »

Bordeaux, 24 juillet 1916, confirmation d'un jugement où il est dit : « Attendu... que la valeur doit être appréciée d'après le cours, sur le lieu de la réquisition et au moment où elle est faite... »

Nîmes, 24 novembre 1916 : « Attendu... que lorsqu'il s'agit de marchandises dont le prix courant est déterminé par des mercuriales, la valeur de la prestation sera fixée en conséquence... »

Limoges, 29 novembre 1916, D. 116, 2, 187 : « Attendu... que la valeur représentative d'une chose... est le prix auquel à l'époque et dans le lieu où elle se trouvait, la chose eut pu être vendue par lui (le prestataire) au cas où il en eut conservé la libre disposition. »

Poitiers, 13 novembre 1916 : « Attendu que l'indemnité doit être... le prix que le prestataire aurait retiré de sa chose s'il en avait librement disposé... etc. »

Agen. La Cour d'Agen a cela de particulier que ses deux Chambres saisies successivement de la question ont jugé, l'une dans un sens, l'autre dans un sens diamétralement opposé.

En effet, par arrêt en date du 31 juillet 1916, D. P. 1916, 2-187, la 2^e Chambre de la Cour d'Agen a admis le système du prix de revient.

Au contraire, par un arrêt en date du 24 janvier 1917, que je regrette de ne voir rapporter nulle part, la 1^{re} Chambre de cette même Cour a adopté le système du cours commercial ; on y lit :

« La valeur des réquisitions ne saurait être autre, en particulier pour les vivres, denrées quelconques ou bestiaux que la valeur vénale ou marchande normalement déterminée par la loi de l'offre et de la demande, c'est à-dire le prix auquel le prestataire aurait pu vendre la chose le jour de la réquisition. »

Cet arrêt, remarquablement motivé et rédigé, est très significatif puisqu'il est la réponse et la riposte à l'arrêt de la 2^e Chambre rendu quelque temps auparavant.

A côté de ces décisions jurisprudentielles, qui sont en faveur de ma thèse, je tiens à mentionner deux autres autorités doctrinales, celles-là, mais du plus grand poids.

Dans un magistral rapport d'une netteté et d'une largeur de vue remarquables, qu'il a rédigé pour l'Association nationale d'Expansion Economique (27, rue de Messine, Paris), M. Hitier, le très distingué professeur de législation financière à la Faculté de droit de Paris, a dit : « La politique de taxation et de réquisition nous paraît avoir fait faillite, en tous cas, elle a eu pour effet indéniable de décourager les producteurs » ; et il conclut, avec son collègue Souchon, l'éminent professeur de législation rurale, dont il emprunte la formule : « Tout le relèvement de l'agriculture est impossible avec un régime qui comprimerait les profits alors que toutes les charges augmentent. »

Si donc nous voulons développer notre agriculture et intensifier notre production nationale — et qui ne le voudrait — nous devons assurer aux prestataires une indemnité large, complète et intégrale.

CONCLUSION

En résumé, si j'en excepte, d'une part, la théorie de la réquisition-impôt soutenu par M. Olivier Martin et d'autre part le système « des moyennes » défendu par MM. Lafon et Bonnacaze, qui ne résistent ni l'un ni l'autre à un examen sérieux, je trouve qu'il ne reste plus sur la question de l'indemnité de réquisition que deux grandes écoles.

L'une de ces écoles a pour chef M. Larnaude qui, dans sa tendance à reviser la loi, fait de la réquisition un contrat léonin ou fait du prince, imposant au prestataire un sacrifice personnel.

L'indemnité ne doit pas être intégrale parce que la guerre implique le sacrifice sur les biens comme sur les personnes.

Je préfère au surplus citer textuellement M. Larnaude pour mieux faire ressortir sa tendance innovatrice et réformatrice.

« Si la préoccupation des guerres n'a pas cessé de hanter les auteurs de la loi de 1877, combien cependant leurs prévisions ont été dépassées! *Auraient-ils fait la loi telle qu'elle est, s'ils avaient pu deviner la durée, le caractère terrible de la lutte actuelle, les dépenses formidables qu'elle va entraîner? Ne penseraient-ils pas, s'ils étaient là, que si jamais l'Etat a été en droit de demander quelques sacrifices pécuniaires à l'individu, il ne l'a jamais pu aussi légitimement qu'aujourd'hui.* »

Je suis tout-à-fait d'accord avec M. Larnaude; le législateur de 1877 n'aurait certainement pas fait la loi telle qu'elle est s'il avait prévu, s'il avait soupçonné la guerre actuelle.

Le législateur de 1877, s'il était encore là, ne manquerait

pas de modifier et d'amender sa loi afin qu'elle pût mieux répondre aux pressantes nécessités de l'heure présente.

Mais si le législateur de 1877 n'est plus là pour reviser son œuvre désuète, la France n'a pas cessé depuis d'avoir des législateurs qui ont remplacé ceux de 1877 et dont la mission, la fonction est de refaire et de corriger ce qu'il peut y avoir d'imparfait, de défectueux ou d'insuffisant dans les lois antérieures.

Mais ce qu'il faut sauvegarder avant tout et surtout dans la période de terrible crise que nous traversons, c'est le respect absolu de la Constitution. Ce qu'il faut éviter, c'est la confusion des pouvoirs.

Que les tribunaux n'empiètent pas sur le pouvoir législatif; que chacun reste dans son rôle et ses attributions; autrement nous irions à l'anarchie et à l'arbitraire, qui, aux horreurs de la guerre extérieure, ne tarderaient pas à ajouter les horreurs de la guerre civile.

Et les tribunaux usurperaient le domaine législatif si, se substituant à lui, ils corrigeaient ou amendaient une loi comme le voudrait M. Larnaude, sous prétexte que cette loi est incomplète, désuète ou mal faite.

L'autre école a à sa tête M. Berthélemy, qui fait de la réquisition un quasi contrat, obéissant aux règles de droit commun.

Dans ce système, le mot indemnité est pris dans son sens propre juridique et étymologique. Donc la réquisition ne doit pas imposer un sacrifice personnel au prestataire. L'indemnité doit être intégrale. C'est la formule ni gain ni perte qui paraît bien résulter et du caractère juridique de la réquisition et du texte de l'art. 2 de la loi de 1877.

Si, en effet, il est permis au législateur, dans certain cas, notamment en temps de guerre, d'épidémie ou de calamité publique, de déroger aux principes du droit, cette faculté ne saurait être laissée au juge, qui doit être asservi en tout temps et particulièrement en temps de crise, à la règle étroite d'interprétation du texte.

Qu'on ne vienne donc pas nous opposer ici la prétendue

défense des intérêts du Trésor de l'Etat, comme l'a dit fort judicieusement M. Berthélemy. La République n'a pas besoin, pour payer les frais de la guerre, de recourir à des artifices de jurisprudence prétorienne qui ne la font pas plus riche, hélas ! puisqu'ils n'aboutissent qu'à exiger de quelques-uns ce qu'on a le pouvoir de réclamer équitablement de tous.

Au surplus, ce n'est pas seulement l'intérêt théorique du droit qui est ici engagé comme on pourrait le croire, mais c'est aussi l'intérêt pratique et général du pays tout entier. C'est la base de son crédit que l'Etat, dans l'exécution de ses engagements, au lieu d'invoquer un *jus singulare*, se soumette à la loi de tous ses contractants. « Ce qui serait dangereux, ce qui pourrait nuire singulièrement au crédit de la France, déclarait M. Louis Martin à la séance du Sénat du 17 février 1917, ce serait qu'il fut entendu qu'à de certaines heures on considère que la parole de la France n'a plus aucune valeur ou du moins qu'une valeur relative. »

Aussi pouvons-nous dire avec M. Berthélemy que « la soumission aux principes traditionnels, le respect de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, la protection sérieusement asservie aux droits honnêtement acquis peuvent seuls créer cet état de sécurité favorable à la paix intérieure et capable d'aider à la victoire finale. »

Si je passe maintenant à l'arrêt de la Cour de Cassation, j'y vois posés d'une manière plus ou moins explicite et formelle trois principes assez inconciliables :

1° La réquisition n'est pas un contrat de droit commun dont elle n'a aucun des caractères.

2° L'indemnité doit être intégrale, puisque la valeur de la prestation doit être appréciée à la date de la réquisition.

3° L'indemnité doit être calculée, abstraction faite du gain qu'aurait pu procurer la hausse des prix entre le prix de l'acquisition de la chose par le prestataire et le jour de la réquisition de cette chose par l'Etat.

M. Ambroise Colin, prévoyant les critiques que cet arrêt ne manquerait pas de susciter, l'a qualifié d'« arrêt de

déception ». Certes, nous n'attendions pas de la Cour suprême un « arrêt de règlement » qu'elle est d'ailleurs incompétente pour nous donner ; mais ce que nous étions en droit d'attendre d'elle, c'était une ligne de conduite claire, sûre et fortement motivée,

Or, les motifs ici font presque complètement défaut et de toutes les décisions judiciaires rendues sur la matière et rapportées dans les recueils, c'est l'arrêt de la Cour de Cassation qui me paraît être le plus faiblement motivé.

Pauvre dans ses motifs, l'arrêt de la Cour de Cassation est encore défectueux par son défaut de clarté et des hésitations et des contradictions.

En disant que la réquisition n'a aucun des caractères des contrats du droit commun, la Cour suprême est en contradiction avec le rapporteur de la loi au Sénat qui parle « d'acheter par voie de réquisition » ; elle est encore en contradiction avec le Conseil d'Etat qui estime au contraire que la réquisition participe de la nature d'un contrat de droit commun.

Enfin en disant que l'indemnité doit être calculée, abstraction faite de la hausse qui aurait pu survenir entre l'acquisition par le prestataire et la réquisition par l'Etat, la Cour de Cassation est en contradiction avec elle même et avec ce qu'elle dit deux lignes plus haut, à savoir que « la valeur de la prestation doit être appréciée à la date de la réquisition. »

Aussi j'y souscrit ; arrêt de déception, mais aussi arrêt politique et de circonstance. Le motif principal ou mieux le mobile qui paraît avoir inspiré cette décision et qui n'y est pas mentionné, c'est le désir de ménager les deniers publics si nécessaires à la bonne conduite de la guerre.

L'argent est le nerf de la guerre ; épargnons-le pour être victorieux ; tel est l'argument qui me semble avoir impressionné la Cour de Cassation.

Arrêt de circonstance aussi. N'est-ce pas M. Ambroise Colin qui a dit que cet arrêt était empreint de « l'esprit de guerre ». Je n'ai pas de peine à penser que cet arrêt eût été tout autre, en effet, si la Cour de Cassation avait été saisie en temps de paix de cette question des réquisitions et avait

eu à se prononcer sur la difficulté que soulève l'interprétation de l'art. 2 de la loi de 1877. L'arrêt eut très probablement été tout autre et pourtant la loi n'a pas changé et elle est faite pour le temps de guerre comme pour le temps de paix. Seuls les circonstances ont changé, seules de prétendues nécessités budgétaires ont dicté cette décision plus pratique que juridique.

Je me demande au surplus si la Cour de Cassation a bien réfléchi aux conséquences très graves que son système, poussé à l'extrême, pourrait entraîner avec lui.

Je ne prétends pas que le système de la réquisition-vente ou quasi-contrat n'offre que des avantages. Non, il a aussi des inconvénients, mais bien moindres à mon sens que le système qui refuse à la réquisition tout caractère de contrat de droit commun.

Si en effet la réquisition est une vente, il s'en suit que l'opération doit porter sur des objets certains. Ce serait donc sans droit que l'autorité militaire s'arrogerait le droit de réserver telle quote-part d'une production (fourrages, vins, grains), en vue d'une réquisition future ; ce système de réquisition éventuelle ne me paraît présenter aucune base juridique et je crois que celui qui enfreindrait cet ordre ne serait passible d'aucune sanction pénale. Pour qu'il y ait refus d'obtempérer à une réquisition, je pense qu'il faut qu'il y ait eu réquisition ferme, présente et effective, constatée par la délivrance de l'ordre de réquisition, qui transfère la propriété de l'objet certain de la réquisition sur la tête de l'autorité requérante avec tous les risques de perte et tous les frais de conservation.

Ce système de la réquisition-vente donnerait lieu aussi à l'application de l'art. 1587, C. C. ainsi conçu : « A l'égard des vins, de l'huile et des autres choses que l'on est dans l'usage de goûter avant d'en faire l'achat, il n'y a point de vente tant que l'acheteur ne les a point goûtés et agréés. Mais, par contre, si la réquisition n'est pas une vente, ni un contrat ou quasi-contrat de droit commun, quels inconvénients il peut en résulter pour l'Etat, quelles seront ses

garanties s'il vient à être trompé sur la substance de la chose réquisitionnée ! En présence des vues rédhibitoires et de tous les risques courus par la chose requise depuis le jour de la réquisition jusqu'au moment de la livraison ? Aussi je conclus sans hésitation que le système de la réquisition-vente ou quasi-contrat est pratiquement et juridiquement le plus satisfaisant et devrait être admis unanimement par la jurisprudence. »

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

Origine, cause et multiplication des difficultés survenues entre l'intendance et les prestataires.

Hésitations et contradiction dans la doctrine et la jurisprudence.

Les quatre principaux systèmes. Motifs de cette contradiction.

Insuffisance de la loi. *Nil volitum quin præcognitum*.

Nécessité de s'en tenir au texte de la loi de 1877, jusqu'au vote par le Parlement, d'une loi nouvelle.

PREMIÈRE PARTIE

Nature juridique de la Réquisition

Qu'est-ce que la valeur ? Qu'est-ce que la réquisition ? Définition.

Objet ? Où et quand elle s'exerce ? Moyen subsidiaire.

Réquisitions de denrées et de services. Caractère spécial de ces dernières ; atteinte à la liberté individuelle.

La réquisition est-elle une institution *sui generis* ou peut-on la faire rentrer dans un cadre juridique préexistant ? Cinq opinions réquisition-dommage de guerre. Réquisition-impôt. Réquisition-vente. Réquisition-expropriation. Réquisition, acte de puissance publique. Le prétendu *jus singulare* de l'Etat. Son défaut de base juridique.

Différences entre la réquisition et le dommage de guerre. Différences entre la réquisition et l'expropriation. Différences entre la réquisition et l'impôt. Différences entre la réquisition et la vente. La réquisition peut-elle constituer un quasi-contrat ?

Deux modes d'acquisition pour les besoins de l'armée. L'un ordinaire : le marché amiable ; l'autre subsidiaire : la réqui-

sition. La réquisition peut-elle s'exercer quand l'achat amiable est possible? Examen de trois cas qui peuvent se présenter. Conséquences juridiques.

DEUXIÈME PARTIE

De la Détermination de la Valeur

Trois points de repère pour nous guider : 1^o Les paroles de M. de Bastard au Sénat. Les approvisionnements ne doivent pas être livrés aux hasards du marché ni aux aléas de la spéculation. 2^o L'art. 545, C. C. : Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, etc. 3^o L'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877 : Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur.

De quelle valeur la loi a-t-elle voulu parler? Quatre systèmes : Système de la réquisition-impôt. Système des moyennes. Système du cours commercial. Système du prix de revient. Rejet *a priori* des deux premiers systèmes qui sont en contradiction formelle avec le texte de la loi.

En quoi consiste le système du cours commercial? Son identité avec le système du prix de remplacement?

En quoi consiste le système du prix de revient. Son origine marxiste.

Que signifie le mot « indemnité »? Le mot « représentative »? Le mot « valeur »? Prix de prestation est-il synonyme de « indemnité de prestation »? L'indemnité est-elle en fait toujours intégrale? En droit ne devrait elle pas l'être? L'expression « indemnité représentative de la valeur » équivaut-elle à celle de « indemnité égale à la valeur »? Sens du mot « représentation » dans la langue du droit.

Que faut-il entendre par *damnum emergens, lucrum cessans*?
Domage actuel, certain et direct?

Sens du mot valeur. Sens littéral, économique, juridique. Exemples. Objection tirée des art. 2 et 15 combinés de la loi du 3 juillet 1877. Objection de M. Colin. Réponse.

Le rôle des commissions d'évaluation.

Les cours peuvent être fictifs, mais ne sont pas toujours et nécessairement faussés pendant la guerre,

Impossibilité et absurdité du système^e du prix de revient.

Exemples.

Arrêt de la Cour de Cassation. Critique, lacune, contradiction.

Arrêt de la Cour de Caen statuant sur preuves. Critique, lacune.

Adoption en fait du système du cours commercial.

CONCLUSION

Les deux écoles : Celle de M. Lernaude ; celle de M. Berthélemy.

Intérêt en jeu. Intérêts du Trésor. Intérêts du Droit.

La réquisition est ou une vente ou un louage forcé ou un quasi-contrat. Avantages et inconvénients de ce système.



Brive, imprimerie Roche, 27, avenue de la Gare.
